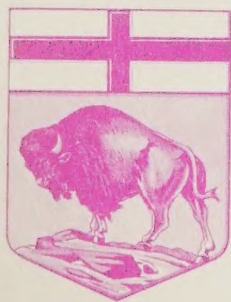
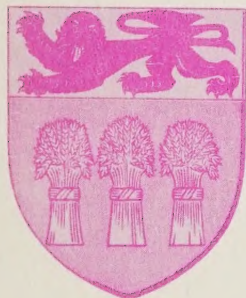
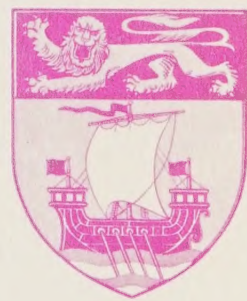
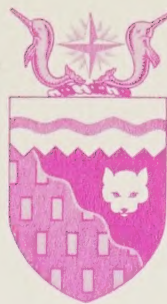


CA1
Z4
72721



FEDERATION OF PRINCE EDWARD ISLAND MUNICIPALITIES • UNION DES COMTES DU QUEBEC • UNION DES
MANITOBA ASSOCIATION OF URBAN MUNICIPALITIES • UNION OF MANITOBA MUNICIPALITIES • UNION OF NOVA
ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES OF ONTARIO • SASKATCHEWAN ASSOCIATION OF RURAL
MUNICIPALITIES • SCOTIA MUNICIPALITIES
MUNICIPALITIES • THE MUNICIPALITIES OF THE
YUKON TERRITORY • UNION OF BRITISH COLUMBIA MUNICIPALITIES • ALBERTA URBAN MUNICIPALITIES ASSOCIATION
MUNICIPAL DISTRICTS AND COUNTIES • NORTHWEST TERRITORIES ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES
MUNICIPALITIES ASSOCIATION • ONTARIO ASSOCIATION OF RURAL MUNICIPALITIES

THE FIRST NATIONAL
TRI-LEVEL CONFERENCE

THE FIRST NATIONAL
TRI-LEVEL CONFERENCE

SUMMARY RECORD OF
PROCEEDINGS

and

MUNICIPAL PRESENTATION

NOVEMBER 20, 21, 1972

D.G. NEWMAN, MAYOR OF WHITBY
MUNICIPAL CO-CHAIRMAN

• ASSOCIATION OF COUNTIES AND REGIONS OF ONTARIO •
• NEWFOUNDLAND AND LABRADOR FEDERATION OF MUNICIPALITIES •
• NEW BRUNSWICK TOWNS ASSOCIATION • SIX CITIES OF NEW BRUNSWICK •



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119727865>

INTRODUCTION

May 25, 1973
Ottawa

The First National Tri-level Conference which was held in Toronto on November 20 and 21, 1972 was truly a historic event. It recognized the need for all levels of Governments in Canada to co-operate and confirmed their willingness to do so.

The unanimous decision to meet again of itself made all the effort that went into the preparation for the event worthwhile. But that was not the only benefit derived from the First National Tri-level Conference. Each level of Government has already gained a new insight into the functioning of the other levels - an insight that has already benefited the Canadian citizen and taxpayer through changes in provincial and federal policies and programs.

The Conference was closed to the public and until today the record of proceedings has not been published. I am pleased that the three levels of Government have agreed to its release at this time, permitting the delegates to the 36th Annual Conference of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities to judge for themselves the extent to which the role of local Governments has been recognized in the national context.

D.G. Newman
Mayor of Whitby
Municipal Co-Chairman

TABLE OF CONTENTS

Municipal Presentations

- Session 1 page 1
- Session 2 page 15
- Session 3 page 20

Summary Record

- Session 1 page 23
- Session 2 page 30
- Session 3 page 38

Communiqué

page 44

List of Delegates

- Federal page 47
- Provincial page 50
- Municipal page 58

MUNICIPAL PRESENTATION
TO THE FIRST
NATIONAL TRI-LEVEL CONFERENCE

The municipal delegation submitted three background papers which were tabled during the proceedings. The text which follows was based on those background papers and caucus deliberations held before and during the conference.

Local government in Canada welcomes this new day of partnership with our colleagues in government across the nation. Our meeting must become understood as a high point of inter-governmental co-operation and the opportunity for new hope by the people of Canada in their governments. If we have any job to do, it is simply to demonstrate our willingness to provide rational and responsive government in an age too often full of cynicism.

Canada is a federal system and it has become the practice to consider it as a system of two tiers of responsibility, which, of course, constitutionally, it is. But, practically, this is no longer a true representation of things as they are. In terms of the relevance of government to the challenges of modern life, the municipalities form a third tier, which in a practical way must have a greater recognition if they are to play the part for which they are the most suited.

We understand the constitutional realities and it is not our purpose here to-day to debate the constitutional questions. It is our purpose to seek agreement on complex social political and economic relationships. We recognize that this is difficult and that complete understanding is seldom attainable. But it must be sought. We must determine from the very beginning of our discussions what we are trying to do. That is our purpose today, to state in broad terms, but clearly, the problems and challenges that we face in adjusting to this changing society and to determine how governments may best adjust to them through a true working partnership.

Under any system of government the functions and responsibilities of government are specified and allocated to one jurisdiction or another, but there are always important areas where the clear allocation of authority is impossible and where cooperative action among jurisdictions offers the only rational approach. Regardless of whether or not this has always been the case, there are very few of us here today who would not agree that there are many areas of overlapping interest that concern us all.

We do not seek authority for its own sake. What we seek is the rationalization of the governmental decision-making process in order that the present conflicts in inter-governmental relationships can be rationally resolved.

Good government is not the prerogative of the federal and provincial governments alone. It is the obligation which all of us in public life share no matter at which level we serve. We believe that the very fact of our meeting here is a recognition of this and of the inadequate part that has been assigned to local government in the past.

The world that we know, and it is the post-war world since 1945 in most respects, has progressively become so complex, first in its technical capacities and more recently in its social and economic attitudes, that it is an increasingly difficult task master for a government system designed for simpler and less volatile times.

The subject of this first session is essentially concerned with just that. What are the problems and challenges that governments face in this rapidly changing society which more and more seems prepared to place the onus of responsibility for its welfare on the state?

There is a good deal of historical background documentation to explain the process of industrialization. Its problems are by no means new to the world; but in Canada it is a relatively recent product, observed first in the early part of this century but in its present form and extent a direct result of the industrial growth that accompanied World War II and the period of reconstruction. In most respects the problems with which we must concern ourselves are products of this industrialization and the consequent transformation of this country from a predominantly rural to a predominantly urban

nation. But it is not the fact of the transformation in itself that is important. It is the meaning of its results for our governmental responsibilities which must be the centre of our interest here.

The rapid changes which have been taking place in the distribution of our population in modern times and the resultant influences on the nature of our society and the demands on government are familiar to us all. The statistics on this growth have now become almost monotonous through repetition but it is an inescapable fact that at the present rate of change we are rapidly becoming, despite our great masses of unoccupied land, one of the most highly urbanized countries in the world.

That this process of urban growth is the central influence in the situations that face us cannot be denied. But in our pre-occupation with this we should not ignore the fact that the problems of local government in the rural areas are also matters of our concern. Urbanization is a process which affects all municipalities and while our most visible problems may be metropolitan in nature, the consequences of these problems are felt by all communities in Canada. We are fully conscious of this and have specifically recognized the total nature of the problems facing municipal governments in previous statements such as that to the Ministers of Municipal Affairs in Winnipeg in August 1970.

The extent of urban influence will, of course, vary with the size and nature of particular municipalities, but over-concentration on the rural/urban distinction can be misleading. While many of the problems of urban growth impact most heavily on the cities, the problems associated with urbanization, e.g. the movements of population, and the changes in the form and nature of public demands, are problems which affect rural as well as urban Canada. While many of the physical needs of our changing civilization are a product of urban growth, the influences of changing social and political ideas

and attitudes are part of the wider influences of the urbanization process. The part that local government must play in this process gains **importance** as the size and complexity of communities increases.

The situation has not been made easier by the fact that just as we were thinking that some of the problems of the industrial age might be open to solution, we began to be faced with changes of social and political thought which in important respects reject some of the basic aspects of industrialism, even though not averse to sharing in its benefits. This post-industrialism, as it is sometimes called, has attitudes toward public costs and benefits inherent in it which have made it necessary for us to re-examine some of the basic tenets on which many public policies have been developed. These changing social standards inevitably have had important influences on the range and extent of public responsibility.

At the same time, and perhaps in conjunction, these social attitudes have been reflected in more positive public attitudes, sometimes difficult to understand and adjust to, particularly for those who have been brought up in the tradition of representative government. But, regardless of our personal preferences and beliefs we cannot deny the existence of these forces as important and growing influences on governmental response to public demand.

It is not our intention here to attempt to catalogue in detail the problems and challenges which face governments in these difficult and always demanding times. To do so would usurp the limited time available to us here, time which must be devoted to first reaching and understanding of our mutual interests. Suffice it to say that there are many general areas of activity which in one way or another involve most governments in this country. Although the nature and extent of this overlap varies with individual factors of size, location, etc. and with the pertinence of past and present policies, the areas of activity and the associated problems in those areas are identifiable. We have prepared and submitted for more detailed

consideration subsequently, a number of studies dealing with specific issues. The order in which we refer to them is unimportant. Each of them is important absolutely even though each issue will not have the same order of priority in all communities. The studies are simply representative of the serious challenges that face governments today.

These various areas will be familiar to you all. Probably, even the way we define the problems may bring little new to our fund of knowledge, but we hope it may add to our understanding. As it is not our purpose at this time to attempt to devise definitive solutions, what is immediately important is that we should understand what are the matters of our just concern and the extent of our common purpose. Given agreement on at least mutual appreciation of each other's sincerity and objectivity, we will be better able to fulfill a common trust.

Over several months various committees of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, in conjunction with representatives of the provincial municipal associations have been examining several questions under the following main divisions:

- (1) Transportation
- (2) Housing
- (3) Environmental Management
- (4) Leisure and Recreation
- (5) Public Assistance.

We have also had similar groups working on the problems of finance and intergovernmental relations. The problems of finance are universal influence in all these matters and will be dealt with on that basis. The problem of intergovernmental relations essentially involves the structure of government at all levels. We recognize this but do not believe that detailed problems of government structure are appropriate matters for examination at the first conference, although undoubtedly they must be a question for our future consideration.

While there may be very little in what we say that you will find new or startling, familiarity with the existence of problems does not lessen the need for their solution. If we can agree that these matters are not just debating points from which we each seek to preserve and gain authority, but are areas of essential public concern, we will have something to show for our efforts.

We have all had our share of mistakes in the past, mistakes of policy or implementation. Most of these have been forgotten, forgiven, or have been paid for in one way or another. But the greatest mistake we could make today would be to refuse to acknowledge the realities of life and to withdraw into the protective shell of our political self-interest. In our activities here we have an opportunity to rise above inherent selfishness. If we fail now the chance may not soon come again, and we will deserve the public reproach which we would undoubtedly receive.

Our position is not based on rhetoric, but on the deeply felt beliefs of many hundreds of municipal representatives, beliefs founded in the conviction that an effective response can only come from a realization and acceptance of the public interest as our first concern and in the realization of the mutual nature of many of our responsibilities.

We now turn to those areas of functional interest which we indicated had particular importance. We ask you to consider them now in an attempt to relate them to our various responsibilities in the institutions of government in this country.

(1) Transportation

Our efforts to assess the general trends of urban transportation demand in Canada have enabled us to identify several areas of mutual involvement:

- (a) the growing demands that are a product of the urbanization of the country.
- (b) the nature of public responsibility and the need for mutual rather than individual solutions.
- (c) the extent of financial demands, particularly on local governments.
- (d) the need for a more comprehensive approach to transportation planning related to other urban factors, such as land use.
- (e) the broad influences of urban transportation on the quality of urban life.
- (f) the consideration of transportation as a public service rather than as a self-contained "break-even" utility.

Essentially the problem appears to come down to the establishment of a more effective planning and operating relationship at the responsible areas of all three levels of government. It is not merely the automobile-public transit argument, of which we hear so much. It is a much more far-reaching proposition in which all elements of government are inextricably involved, socially, politically and financially. There is need for short-term solutions, undoubtedly, but there is an even greater need for the coordinated long-term planning that will only come about with the recognition of the mutual public responsibility which we share.

(2) Housing

Housing and its environment are essentially matters of strong local concern in which the wants and needs will vary from place to place across the country and from time to time.

This being so one could be pardoned for expecting local government to have a substantial contribution to make to the development and execution of housing policies. But this is not, and has

never been, the case. It is the Government of Canada, through Central Mortgage and Housing Corporation that has played the leading role, one that has completely obscured, at least until quite recently, the part taken by other jurisdictions.

Our housing policy is never likely to be fully successful until it recognizes that it is not a policy complete in itself but only part of a larger social policy directly related to many other elements of public responsibility, recreation, municipal services, transportation, health and welfare, to mention but a few. So far our policies have largely been developed in isolation with only limited recognition of their larger involvement.

Perhaps it is only another facet of the same situation which is at the base of many of our inadequacies, the lack of an adequate financial base. Certainly this is so as far as the municipalities are concerned. If municipalities have had little voice in housing policy it is not because they have lacked interest but because they have had no resources with which to back up their opinions or support their demands. Despite the fact that all reason suggests that the level of government most closely involved with the people should have an important influence in housing and community development, until more adequate financial resources are found there is little likelihood of anything of real consequence developing through the involvement of all levels of government in this vital area of public policy.

(3) Environmental Management

It is significant evidence of a rising concern with the quality of life that problems of the environment have suddenly seized the public interest, even though the active response has been less noticeable as yet.

The problems of the environment are many but in the context of our interests here there are two principal factors that concern us

most directly; population density and industrial technology. The first of these, and to an extent the second, are directly related to the growing urbanization of Canada. The many kinds of pollution (air, water, waste, noise) - all serve the point up the complexity of the situation with which governments must deal.

Essentially, of course, the products of population growth and industrial technology are seen in a growing demand for natural resources and in competition in their use, both public and private. The demands of an affluent consumption oriented society have only served to speed up these trends.

But how have these problems been dealt with? Have we anticipated the future demand made on the environment and resources by our public and private activities and our developing technology? Have we set about developing the boundaries in which our growth must be maintained through the development of standards and agreement on our priorities? If we have, our efforts have generally been in isolation, largely through fragmented attempts, often inconsistent, sometimes contradictory, and generally falling far short of any acceptable goal. Our failure has been a product of the fact that we have not only been unable to provide the necessary technology but we have been unable or unwilling to meet the admittedly heavy costs involved.

The problems and challenges that governments face in the development of necessary policies are so varied, so complex and so volatile that a broad and comprehensive programme must be developed involving all necessary elements at the national, regional and local levels. We must develop together concepts of acceptable physical standards and from them the appropriate legal sanctions.

Our various interests are so closely related that the assignment of specific roles to each level of government is not easily stated. But there does seem to be some fairly logical divisions

of responsibility which might aid our mutual efforts. If the federal government were primarily responsible for the development of national objectives and for coordinating and supplying the necessary research and testing in the field it would aid the provinces in their ability to develop consistent overall standards for legislation and regulation. For their part, in recognition of the local nature of many of the problems, local governments would be charged with the monitoring and enforcement of the appropriate standards that would keep our local situation within the larger national and regional framework provided by senior governments.

The problems of the environment are immense and complex and the municipal role is relatively limited in physical area when taken in the context of the whole. The municipal role for a major part of the most serious, most immediate, and yet at the same time the most readily corrected problems of pollution are part of the urban scene.

(4) Leisure and Recreation

The basic problems of response to the needs of leisure and recreation in the public sector are those of what might be called organized confusion.

Leisure and recreation are not areas of responsibility clearly defined by our constitution and perhaps as a result we have developed a proliferation of authorities, federal and provincial, all with concern for one aspect or another, but with little concern for the total social significance of the problem.

Local governments, whether they want it or not, cannot avoid a continuing day to day concern with these matters. But so far at any rate, they have had little opportunity to contribute to any consistent approach to a consistent total policy. Each level of government has been intent on pursuing its own interests. We see, for example, proposals for ten new national parks, desirable in themselves, no doubt, but of limited interest to the great bulk of our urban population. Provinces are consistently concerned with the

interests and wants of the transient and the tourist. It is the municipalities with their limited resources that are left to cater to the day to day needs of the people of the cities for recreation and a place to stand and to relax from the pressures of urban life.

Here once more we find an area of public activity where much more could be accomplished by national planning and a better allocation of financial resources. What we should know, and do not, is what the needs are, where they are located, which are most compelling, and how, and by whom, they should be met. We may not always agree on what is best but we shall never reconcile our differences until we know and understand the different ideas and standards in which each of use believes. This is a problem of our whole modern society. It is not enough that the government most financially capable should direct the flow of funds to its favourite objectives to the exclusion of those more directly concerned.

(5) Public Assistance

Despite the enormous volume of funds, over \$20 billion in the last ten years, and the great social efforts that have been devoted to the problems of public assistance in recent years, it is an area of public responsibility full of irresolution and contradictions.

Problems of need, of universality, of income, are all currently before us. Despite the efforts of the Canada Assistance Plan we have no national or even effective regional standards.

While in substantial measure the costs of the welfare burden have been removed from the municipalities, these costs, particularly in times of continuing high unemployment, increase steadily. The municipalities of Canada recognize the strong elements of locality in the public assistance field. If they were financially stronger they would be better able to contribute solutions rather than being

in effect the residuary legatees of a burden of cost which they cannot calculate or forecast.

This again is an area where the need for active cooperation at all levels of government is obvious. Many things remain to be done if we are to achieve a public assistance programme which we can regard if not with satisfaction, at least with a smaller twinge of conscience. New approaches to the whole concept of assistance, economic politices which will distribute more equitably the burden of social costs, adequate cost-sharing devices consistent with resources, a better and more consistent concept of need, are all areas calling for our undivided attention.

Cooperation is required in many different ways. The primary financial responsibility must be assumed by the federal and provincial governments, but this is an area of vital local interest in which the municipalities must be working partners.

We do not presume to know the answers to all these specific problems. Perhaps it would be most accurate to admit that we have done little more than sketch out the boundaries of our mutual interests and attempted to illustrate in general terms where each of us might usefully contribute.

The areas of public responsibility with which we must be concerned are not confined to those mentioned here. Others pose difficult questions that also must be answered. We do, however, regard these as typical of the kind of concerns which overlap the boundaries of specific jurisdictional responsibility. In each of them there are vital problems which must be dealt with if our society is to survive and our people flourish. In each of them the demands upon each of us are readily to be found.

Much of what we have said, and will say, we have said before. But what is new and perhaps even unusual is that these matters are now a matter of formal discussion among us. This, in itself, we regard as a recognition of the municipal ability to act in a common cause, an ability which has often been challenged and offered in excuse for the failure to accord municipal government its rightful place in the government of the country.

Conferences in themselves may often be of no great significance. But a conference directed to the purposes for which we meet today and tomorrow is a unique event. Here, in this room this morning, for the first time in plenary session, the elected representatives of all governments of Canada meet to consider how they must respond to the problems and challenges the people of this country have placed before them. To those of us in municipal government this is an event of particular significance to which we have looked forward eagerly for a long time, although we may be forgiven if on occasion we have wondered if it would ever come to pass.

Now that it has, all our energies will be devoted to its success and its justification not just to those of us who are directly involved but, more importantly, to the people of Canada, for it is to them that the results of our efforts are of the first concern.

We do not state our views in any disclaimer of responsibility, nor in any attempt to shift the blame for past errors of omission and commission. In these we all share. There are fundamental questions of authority and practical questions of structure to be decided. We hope that by the process of meeting together regularly, now and in the future, we may objectively and rationally examine as partners the forces that have brought about these problems and challenges which are before us and in that process develop the ways and means to better political process. If we do this we may, as present (and temporary) custodians of the public will, operate in concert rather than in competition and conflict, as partners rather than as adversaries. This is an opportunity to fulfill a public trust and sustain the credibility of our system.

Alexander Pope may have overstated the case when he wrote

For forms of government let fools contest

Whate'ever is best administered is best.

But he does give us something to think about when we are striving to give the people of Canada the best government for their money.

At our first session, we attempted to identify the problems and challenges that governments face in their public responsibilities today. Now we must attempt to relate them to the special roles that each jurisdiction plays in the government of this country.

The particular concern is with the role of local government. Perhaps this can best be introduced by a brief quotation from an outside authority for the approach is so consistent with many of the municipal views that we might be suspected of intellectual plagiarism.

In its Fourth Annual Review, which devoted a considerable amount of space to the urban problem, the Economic Council of Canada stated:

The dimension of this challenge - of the need to provide adequately for urban housing, balanced transport systems, water supply and waste disposal, parks and recreation, the control of air pollution and many other urban services, all within the framework of orderly growth and an environment of improving quality - undoubtedly calls for new and imaginative public policies involving all three levels of government, including new priorities in the allocation of resources.

All these matters are increasingly difficult to solve as the competition for the limited resources of government becomes more intense. Not only are we faced with a struggle for precedence amongst the different levels of government, but we have a serious conflict in the priorities of the objectives that each of us have before us.

To the extent that it is possible to define clearly where the basic responsibilities lie and to meet them through one agency, we will be that much further ahead. But, as we will try to demonstrate, these matters have become too intricate, and the fields of overlapping interest have correspondingly widened.

At the opening session we referred in broad terms to some of the areas where we saw substantial increases in the mutual involvement of all three levels of government. It is to these functional areas that we wish to turn our further attention now, not in any attempt to provide final answers, or even to establish firm municipal positions in relation to them, but rather to outline the boundaries of the problem and the areas which we must jointly attack in developing workable solutions over time.

Our concern is with the solution to as much and as many of these problems and challenges as it possible. Our own role is not our first concern, although it might be stretching your credulity a bit to suggest that we do not have a considerable interest in it. We are primarily engaged in developing approaches which will most effectively and economically meet these various challenges and it is our belief that they are, in many cases, to be found only in a working relationship between all concerned, rather than in strict and formal divisions of authority.

The references we make at this time are based on the committee studies of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities and the provincial associations. We believe there is value in putting these matters in the perspective of the theme of Session 2.

You will recall that we dealt with those subjects under the following headings:

- (1) Transportation
- (2) Housing
- (3) Environmental Management
- (4) Leisure and Recreation
- (5) Public Assistance

In these studies, we have not tried to provide any specific answers. Perhaps it would be most accurate to admit that we have done little more than sketch out the boundaries of our mutual interests and attempted to illustrate in general terms where each of us might usefully contribute.

If we have learnt nothing else from our studies and research we have come to recognize even more clearly that the complexity of the problems which face us will demand all our efforts in concert rather than in competition, insularity or indifference.

To an objective outsider whose concern is with the problem and its solution rather than with the process, all this talk about areas of responsibility and the need for cooperation may seem a bit unnecessary. He might reasonably ask, if he had no experience with political life, why everyone was apparently more concerned with who does what than with what gets done. But if he were to involve himself in the process, he might be more understanding, for there are a number of reasons why the political approaches to the problems are difficult, aside entirely from their own inherent complexities.

We do not suggest that it is the federal system that is primarily responsible for our problems. There is no body of evidence to suggest that unitary states have been successful where we have failed. It is a fact nevertheless that the system of divided authority under which we operate does introduce some additional constraints which at times seem to involve a good deal of controversy and manoeuvring for position. Often we find conflicts of authority and capacity which are difficult to reconcile. And, while the provincial-municipal relationship is on a different legal basis, similar influences apply.

Under the normal political processes adjustments and accommodations will take place even if sometimes much will depend on where the balance of power happens to be located. We have seen this in the changing relationship of the federal and provincial governments over time. Here the federal power has been based on the concept of a national idea and the control of the exchequer. The provincial power has been largely constitutional in origin although in some cases strong regional political pressures have been apparent.

But the relationships between the provinces and the municipalities have been developed in quite a different way. Here, to put it colloquially, the dice are loaded, for the municipalities of Canada have no independent life and exist only through the will of the provincial legislatures. At least, that is the legal position, although in practical political terms it may be something of an over-statement.

At one time this subordination may have had a logical and acceptable base, but in the rapid growth of urban concentrations there has been a corresponding increase in municipal needs which can only be met by some greater measure of effective political participation in the vital policy formulation, not merely in the administration fetch and carry. The obvious first answer is that there should be a realignment of these relationships so that authority should flow to where the actual responsibilities lie. Some would argue that this is the obvious solution, particularly in the case of larger metropolitan areas.

We have already made our position clear on this, as in our submission to the Ministers of Municipal Affairs in August 1970, and in our brief to the Special Joint Committee on the Constitution in March 1971. In this conference we make no claim or argument for explicit constitutional recognition of municipal government.

But to make no such claims is not to accept things as they are and we believe that there are ways in which some greater formal recognition would be possible. As we said to the Special Joint Committee:

The answer which we consider most appropriate under present circumstances involves the specific and formal, if limited, recognition of the responsible role of municipal governments in the Canadian federal system. It would require their direct involvement through selected representatives in all intergovernmental relationships and would allow for direct consultation with either federal or provincial governments in all matters specifically affecting their interests.

We are gratified that the Special Joint Committee recognized the validity of our position even though it could not see how constitutional entrenchment of municipal authority could be achieved.

But it is not our purpose here today to argue about the constitution. Our concern throughout is and has been to try to determine how, in practical terms, we could combine our efforts with those of the federal and provincial governments in dealing with the problems and challenges that face us.

The first two sessions have been concerned with the delineation of the problems and challenges that we face and with the identification of the roles of the participating levels of government. This third session is directed to the attempt to design and develop the means by which such matters can be dealt with through the machinery of intergovernmental cooperation and consultation.

No one with experience in negotiation, public or private, is likely to believe that the existence of machinery alone, no matter how designed, will make effective cooperation and consultation possible. The acceptance of a mutuality of interests, the submergence of the struggle for individual advantage to total community gain and the development of an atmosphere of trust are essential. But it must be recognized that the opportunity of translating ideas and plans into practical instruments of cooperative policy is dependent on the development of the means for an organized approach.

There are a number of difficult questions of detail to be settled but at the beginning we would like to make clear that, while our objectives call for a continuing working structure for effective cooperation we have no desire to promote a proliferation of institutions in the process. Our ends can be accomplished without the creation of a fourth tier bureaucracy.

Thus we believe that we should aim at the development of machinery as simple and compact as its responsibilities will allow. Nevertheless a number of questions must be raised and answered, questions of who shall be represented and how the representatives shall be selected; what powers the organization shall have; the legal basis of these, if any; how meetings shall be organized, and how often and where they shall take place. The executive structure, the subcommittees, financing, secretariat, etc. all must be determined.

We do not have fixed and irrevocable ideas on most of these questions. An organization of this kind is much more likely to achieve success if it evolves progressively over time rather than if it is a rigid instant creation. We do, however, have some specific proposals to make which we hope can be the basis of early agreement on satisfactory arrangements for continuing this work now so well begun.

On the basis of these stated principles we offer the following as a basis for continuing cooperation and consultation: We propose:

1. That the Tri-level Conference be established as a continuing plenary conference of the three levels of government to meet at least annually.
2. That in any scheme for intergovernmental consultation which may be developed provision be made in the consultative machinery for all three levels of government to be independently represented to the extent that their direct or indirect interests are involved.
3. That the right of each participating level of government to select its own representatives be recognized and confirmed.
4. That an executive or steering committee be established for the Tri-Level Conference, made up of the Federal Minister of State for Urban Affairs, the Provincial Minister designated by the Conference of Ministers of Municipal Affairs or such other minister designated by the provinces, and the President of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities.
5. That the aforesaid committee be responsible, through the necessary secretariat (point 8), for the continuing functioning of the conference with

responsibilities for such matters as timing of conferences, venue, costs, agenda, committee organization, etc.

6. That a structure of Tri-level standing committees for substantive issues be developed by the executive or steering committee, along with the necessary support structure at the officials level.
7. That regional or local tri-level committees, representative of each level of government be coordinated through the main substantive standing committee structure proposed.
8. That a secretariat (point 5) be appointed responsible to the executive or steering committee. Where a secretariat is appointed for similar purposes in matters of federal-provincial relationship, the tri-level secretariat should be coordinated or be part of such secretariat.

We offer these ideas as the basis for discussion. While we believe each is an important element of an effective structure of cooperation and consultation we are not firmly wedded to the detail of any particular approach. We are, however, firmly convinced that these meetings must be carried on a regular basis and that each participant must have full freedom to decide how its representation shall be determined.

TRI-LEVEL CONFERENCE

NOVEMBER 20-21, 1972

TORONTO, ONTARIO

Summary Record

1. The first national Tri-Level Conference on urban issues and problems was held in Toronto on November 20-21, 1972. Federal, provincial and municipal governments were represented at the Conference by ministers concerned with urban and municipal affairs and representatives of municipalities, both rural and urban, chosen from the ten provinces, the Northwest Territories and the Yukon.
2. The Co-Chairmen of the Conference, one from each of the three levels of government taking part, were the Honourable Ron Basford, Minister of State for Urban Affairs, the Honourable J. Fraser Mooney, Minister of Municipal Affairs for Nova Scotia, and Mayor D.G. Newman of Whitby, Ontario, President of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities. Senator H. Carl Goldenberg presided over the meeting as Sessions Chairman.
3. The Conference, which met in closed session, was opened by a short address of welcome by each of the Co-Chairmen. The provincial Co-Chairman who spoke first stressed the historic nature of the occasion which brought together for the first time representatives of the three levels of government to discuss mutual problems arising from urbanization. Mr. Mooney paid special tribute to the work of the previous Co-Chairmen who had been responsible for initiating the organization of the Conference. The municipal Co-Chairman emphasized the importance of the Conference from the point of view of local government in Canada whose representatives from across the country could add a note of sensitivity to the Conference. The Federal Co-Chairman expressed the hope that the Conference could make progress in agreeing on procedures for meaningful and constructive consultation so as to increase the effectiveness of each level of government within its particular area of jurisdiction and enhance the value the taxpayer gets for his tax dollar.
4. The Co-Chairmen each expressed their gratitude to Senator Goldenberg for agreeing to act as Sessions Chairman and then turned the meeting over to him.
5. After thanking the Co-Chairmen for selecting him to preside over this historic Conference, the Sessions Chairman reviewed the procedural arrangements for the meetings. He drew attention in particular to the

need to respect the confidential nature of the discussions. At this point the provincial representative from Manitoba raised the question of opening the meeting to the press. The Co-Chairmen replied that the plans for the Conference, which had been developed on the understanding that the sessions would be private, were not susceptible of change at this time. The Manitoba representative, in accepting this decision, asked that his preference for public meetings be noted.

6. The Sessions Chairman outlined the arrangements for the presentation of briefs. Each Co-Chairman would state the general position of his group, then individual members would have the opportunity to register particular points of difference or emphasis. The provinces would be heard first and within that group would follow the customary Confederation order. The municipalities would speak next and the order of individual intervention would be indicated by the municipal Co-Chairman. The federal presentation would follow with the balance of the time available for each item being devoted to general discussion. A limit of one hour would be set for each of the first two presentations and one-half hour for the third.

Agenda Item 1

7. The agenda as previously announced by the Co-Chairmen was formally accepted and the Chairman then called for the introduction of Item 1.

"1. A review of the problems and challenges
facing all three levels of government
in the transition of Canada from a rural
to an urban society."

The presentations were made by each delegation in the agreed order and general discussion followed, the item being concluded at 12:30. Main points of significance are summarized in the following paragraphs.

8. The provincial Co-Chairman mentioned the difficulty of arriving at a common provincial position because of geography, difficulties with respect to communication, and the diversity of opinions and political philosophies existing among the provinces. While the growth of urban areas in Canada had a vitally significant effect upon the quality of life for an ever

increasing number of urban dwellers in every part of the country, problems must, therefore, rest on the principle of the primary responsibility of provincial and municipal governments. The Ontario representative stressed that to deal with the challenge of future urban growth the lines of authority and the focus of responsibility must be made clear. In his view both the principal constitutional responsibilities and the practical problems lie with the provinces and their municipalities, while the major realistic available financial resources rest with the federal government. As far as Alberta was concerned, the position of the federal government, particularly with respect to policies respecting cities, should be supportive of policies formulated at the provincial level. The province felt that the Ministry of State for Urban Affairs should clearly define its role in a fashion that would reflect this supportive position.

9. The province of Manitoba was the only one that did not endorse the common provincial brief, differing on emphasis rather than on content. The paper in the Manitoba view was too preoccupied with questionable constitutional restraints which could block practical solutions. Even though provincial governments were exclusively responsible for setting up municipalities, that did not mean that they had the exclusive responsibility with respect to the whole range of developments which arise within Canadian cities. All three levels of government had roles to play. The federal government in particular had its own jurisdictional responsibilities which must be met on its own initiative and which it could not waive on the ground of provincial objection.
10. In the view of the municipal delegation, the constitutional realities were understood and were not up for debate at the meeting. On the basis of the generally accepted fact that there are many areas of overlapping interest of concern to the meeting, the municipal delegation was seeking to resolve the present conflicts in intergovernmental relations by a rationalization of the governmental decision-making process.
11. The federal Minister for Urban Affairs also made the point that it was not the purpose of the Conference to engage in a process of constitutional change. The jurisdiction of the provinces in the field of municipal institutions was recognized. However, it was also recognized that while

the provinces enjoy exclusive and shared jurisdiction in a large number of fields crucial to urban planning and the direction of urban growth, the Government of Canada also has exclusive and shared jurisdiction over a number of areas that likewise can influence the course of urbanization. Within this jurisdictional framework the role of the federal government should be supportive of mutually accepted objectives for urban growth.

12. Against the background of this outline of the constitutional position, delegations offered views on the need for consultation. These revealed general support for the principle of tri-level consultation with specific ideas being advanced regarding participation, scope and effect.
13. A number of provinces made the point that mechanisms for consultation between the provincial and municipal levels of government existed or were being set up either on a regional or provincial basis. Manitoba noted in particular that the federal government had a specific responsibility to consult in order to make sure, when establishing a national program in the field of urban affairs, that regional interests were taken into consideration and that the program was structured accordingly.
14. In considering the purpose and effect of tri-level consultation, the representative of Alberta made it clear that his support for the establishment of mechanisms for tri-level consultation was based on the condition that these should be advisory in nature and not for decision making. The federal representative endorsed this qualification.
15. The municipal Chairman said that irrespective of the allocation of the functions and responsibilities between governments a clear delineation of authority would not always be possible. Co-operation among the jurisdictions was the only rational approach to arrive at satisfactory solutions in the many areas where there were overlapping interests such as housing, transportation, environmental management and public assistance. The global approach was the only one that would give satisfactory results to all municipalities and therefore to the population at large.
16. The federal view was that in order to enable all governments to deal with the phenomena of urbanization, the Conference should initiate an

effective tri-level consultative process. Such a consultative process must be joint, and should be jointly staffed and compatible with the exclusive provincial jurisdiction for municipal institutions. It should also be supportive of provincial-municipal objectives. These provisions would insure that policies administered at the federal level could be developed in a co-ordinated fashion with the three levels of government engaging in a continuing process of consultation concerning urban objectives, priorities, policies and programs.

17. In examining municipal problems several provinces, among them Québec and Ontario, felt that their solutions would remain forever frustrated if there were not a clear agreement as to who was to do what, and on the basis of such an agreement, who would supply the human and financial resources to match the responsibilities. It was largely recognized that the cost of providing public services through the various levels of government was growing every year and that the taxpayers of the country had a right - and governments a responsibility - to see that public funds were spent in the most effective manner, and for the greatest benefit of all Canadians.
18. The Government of Ontario, supported by a number of other provinces and municipalities, insisted that the provinces must develop programs and provide efficient services to municipalities on a regional basis, but that, in order to do so, provinces must rely on the Government of Canada since the provinces have no fiscal surpluses and municipalities, even less.
19. Québec emphasized that the municipalities were already well aware of the existing problems and that money was the solution and the only solution. The representative of Québec also endorsed the position that the provinces should define the priorities and programs in co-operation with the local governments and then solve the most pressing ones.
20. Mayor Newman, speaking for the country's municipalities, said the local governments were talking about fiscal independence in the same sense that the provincial governments had done between 1961 and 1971, when improved tax sharing formulas were negotiated. Mr. Newman stressed that the local governments were being asked to perform a greater number of additional and new services for which the property tax was never

designed nor intended. Municipalities do get financial contributions from the other levels of government but the great concern of the local governments was that these contributions do not come without strings.

21. Several other municipal spokesmen drew attention to particular problems to illustrate the difficulties which municipalities faced as a result of the existing tax system which left them with enormously inadequate funds.
22. The Government of Alberta, noting that taxing powers were seriously out of line with the reality of expenditures, pointed out that the most important difficulties confronting governments in developing policies were the lack of co-ordination and communications between the different levels of government and the problems of fiscal disparity. In order to solve the problems of urbanization, it was considered crucial to reallocate fiscal capacities more consistently with responsibilities. It was also necessary, the representative added, to re-align federal-provincial fiscal capacities to provide provinces with a sufficient tax base to meet the financial responsibilities in municipal areas. The Manitoba delegate took the view that municipal government was not the only level of government having difficulty collecting taxes. All three levels of government were faced with limited sources of revenue. What is being collected at present is the maximum the taxpayer will stand.
23. The federal Co-Chairman acknowledged that all present agreed that no level of government had either the resources or jurisdictions to be able to meet alone the needs of urban citizens. The problem of finance is crucial but it was not within the terms of reference of the conference to deal with tax and revenue sharing agreements. The question before the Conference was to discover how the three levels of government could best develop a means of consultation to achieve the greatest efficiency in their respective decision making processes.
24. In commenting on the effects of urbanization, the municipal Co-Chairman noted that it is a process which affects all municipalities. The most visible problems may be metropolitan in nature, but the consequences

of those problems are felt in both urban and rural communities across Canada. The extent of urban influence will, of course, vary according to the size and nature of particular urban municipalities, but strict separation of rural and urban problems could be misleading. While many of the problems of urban growth weigh in fact most heavily on the cities, the problems associated with urbanization, for example, the movement of population and changes in the form and nature of public demands, are problems which affect all municipalities, both urban and rural. Changing social and political ideas and attitudes are part of the wider influence of the urbanization process.

25. On this point, the Ontario delegate emphasized the importance of remembering the impact which urban development had on non-urban areas. Therefore one of the basic features of Ontario's six-year-old Design for Development plan was the development of comprehensive regional plans for the five planning regions of the province.
26. A spokesman for the municipalities took the argument further by pointing out the great weaknesses in studies conducted to date with regard to municipal problems. There was much discussion of urbanization, but virtually no mention of the impact of rural life. It would be a serious mistake to study and contribute funds exclusively to large urban centres while forgetting rural areas. What was required was a global study of municipal problems also covering large and small rural municipalities.
27. This theme was supported by several speakers. While the Prairies were not yet faced with the pressing problems of urbanization, the danger signals were up and there was concern in both urban and rural areas about the immediate future. The depletion of the rural population had forced a transfer of the family-farm concept to foreign corporate interests bringing on a loss of control over natural resources and threatening the destruction of the pattern of urban life in smaller towns and villages of Western Canada.
28. The point was also made that the pressures found in larger urban centres tend to spill over and that they have their effect on neighbouring small municipalities in rural areas. This problem of movement of people from larger centres to small areas soon results in what was considered to

be rural in past years becoming increasingly urban in nature and the cycle begins all over again.

29. Alberta identified the uneven economic and demographic pattern resulting from the urbanization process as the cause of some of the most urgent problems confronting governments. The growth of the province's two large metropolitan centres could be related to the decline in the rural areas. Problems of urbanization were therefore not confined solely to large urban centres - the problems are essentially those of regional growth.
30. The federal representative agreed that in considering the problems resulting from urbanization, the rural communities which were left behind often needed special assistance.
31. Several speakers drew attention to the importance and historic significance of the three levels of government meeting together to discuss mutual problems. In this context, the view was expressed that the municipal level of government was closest to the people and hence best able to deal with municipal and urban problems. One provincial representative dismissed this view contending that provincial and federal representatives were just as close to their electors. He therefore did not think that the notion that municipal governments were closest to the people should be the basis on which the responsibility for urban affairs should be decided. Against this a municipal representative contended that in facing the problems of their electors, the responsibility of municipal representatives is more immediate and gives rise to a greater expectation of effectiveness.

Agenda Item 2

32. At the opening of the first afternoon session, the Chairman introduced the second item on the agenda:

"2. The role of the three levels of government in meeting the problems and challenges identified in Item 1, with particular emphasis on the role of local government."

33. The provincial Co-Chairman opened the discussion by stating the position that any delineation of roles of government had to clearly recognize the primary responsibility of the provincial governments in provincial and municipal affairs, both constitutionally and in practice. To this end, the provinces had a responsibility to define provincial and municipal roles in these areas, to act out plans for development, and to determine (in consultation with municipalities, where appropriate) what resources were required to fulfil provincial and municipal responsibilities. Moreover, from the provincial perspective, the role of the municipalities was conceived of as one of providing planning and services in conjunction with the provinces.
34. The federal role was envisaged as supportive and complementary to that of the provinces. It was considered imperative that the federal government be required to consult the provinces on any initiatives in federal policy areas which would have an impact on provincial policies and programs. It was suggested that the provinces could hold discussions with the federal government in those instances where similarity of conditions permitted the provinces to co-ordinate their positions.
35. It was noted by Alberta that the urban problem was not a "national problem". The problems of urbanization had to be considered within particular provincial and regional contexts. It was essential that urban policies were sensitive to regional concerns.
36. Several provinces individually reiterated the importance of the constitutional primacy of the provinces in this area. This view was not shared by the Manitoba spokesman who emphasized constitutional pragmatism over constitutional compartmentalization. During the discussion, this latter view was supported by a municipal spokesman.
37. The Province of Ontario discussed its Design for Development program of regional planning and structure and fiscal reform in which the provincial and municipal roles were clearly delineated. The view was expressed that it was necessary for the federal government to develop an effective mechanism that would help to co-ordinate the latter's policies and programs which affected provincial priorities and planning.

38. The municipal position was outlined by Co-Chairman Newman who placed particular emphasis on the difficult position of local government units with respect to lack of resources on the one hand and increasing responsibilities on the other. Moreover, municipalities were often placed in a disadvantageous position when the federal or provincial governments initiated policies and programs without prior consultation with local authorities. It was the municipal position that attention should be centred on identifying the boundaries of the problem and the areas where joint effort at solutions were needed rather than on establishing a firm municipal position in each case.
39. The municipal presentation therefore concerned itself with developing approaches which would most effectively meet the challenges and problems in workable relationship between all of those people concerned rather than in a strict formal division of authority. While it was noted that one approach would be to realign constitutional relationships so that authority would flow to where responsibility lies, it was felt more appropriate under present circumstances to give specific and formal, if limited, recognition of the responsible role of municipal governments in the Canadian federal system. This would require, it was argued, a direct involvement in all inter-governmental relationships where consultation on matters of mutual concern occur. The approach, as the municipal spokesman expressed it, should be to try to determine how in practical terms we can combine our efforts with those of the federal and provincial governments of this country in dealing with the problems and challenges that face us all.
40. In his opening remarks, the federal Co-Chairman outlined the various responsibilities of the federal government which involved it in areas of provincial and municipal concern. The task of equalizing regional disparities involved the federal government with provincial and regional authorities. Manpower and immigration policy was another example of a federal policy area which affected regional development. Finally, the federal government's taxing authority was noted.

41. The federal function and responsibility in urban Canada was outlined in terms of the existence of the federal Ministry of State for Urban Affairs. This role was described as being of two-fold nature. The recognition by the federal government of a need for co-ordination of federal policy with and among the federal departments and agencies whose responsibilities involve them in municipal areas was the major factor leading to the establishment of the Ministry of State for Urban Affairs. Moreover the Ministry's function was also to include inter-governmental co-operation with the provinces and through them the municipalities on matters of mutual concern.
42. It was emphasized that the Ministry had no mandate to erode provincial powers. Rather its purpose was to complement, reinforce and extend the urban policy capabilities of the provinces and the abilities of the provinces and of the municipalities to integrate federal policies in their program activities. The Minister emphasized the supportive role which the federal government, through its Ministry of State for Urban Affairs, desired to play. The view was expressed that the provincial governments were best equipped to manage the process of planning for urban growth and urban change. It was the provinces which were best able to provide the framework within which urban policies, programs and urban futures could be defined. The municipal role in the tri-level process was considered to be dependent upon provincial leadership and provincial recognition.
43. The importance of consultation on a tri-level basis was stressed in the closing remarks of the Minister. The need to recognize that all levels of government are close to the people and hence should be involved in discussions of matters that affect them was reaffirmed.
44. The general issue of fiscal relations was raised by all three delegations. The scarcity of resources for government spending was recognized as being a universal phenomenon, peculiar to no one level of government. Federal and provincial representatives noted the growing gulf between provincial-municipal revenue sources in relation to their respective constitutional responsibilities. The need for a comprehensive tax sharing adjustment that would overcome this imbalance was indicated.

45. The municipal spokesman in discussing the municipal brief entitled "Policies, Programs and Finances" outlined those areas of particular concern to local units of government. It was noted that the lack of access to adequate financial resources was the key item on the list of municipal problems. The inadequacy of property tax revenues and the rigidities of conditional transfer payments were recurring subjects in the presentations of municipal representatives. It was noted that the regressivity and inelasticity of the property tax had severely inhibited the ability of local government to meet the rising costs of local governments.
46. The payment of conditional transfer grants by the federal and provincial governments had not succeeded in offsetting this imbalance. Moreover, it was noted that conditional transfer payments created difficulties in decision making at the local level. The programs tended toward uniformity in policy and administration whereas the needs and priorities of each urban local government were different. This, in turn, had resulted in a deterioration in local decision making in that municipalities could not change or influence decisions taken by the senior levels of government which control the purse strings. This criticism was reiterated by municipal spokesmen who discussed policy areas of transportation, housing, environmental management, recreation and leisure and public assistance.
47. The importance of tri-level consultation on fiscal matters was emphasized by the municipal Co-Chairman of the Conference. He suggested that the on-going tri-level Conference investigate:
- a) the trends to be expected in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities that should be accorded by governments by expenditures on major programs that will compete for available funds;
 - b) the problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected and anticipated levels of cost to services and facilities including government debt;

c) the tax fields that should be used exclusively by the federal government, the provinces and the municipalities and the fields in which joint occupancy is available.

48. While the problems of fiscal relations were generally recognized by the provincial and federal governments, it was emphasized that the present Conference had not been called to discuss these matters nor take any decision with respect to them. However, the problems were given recognition by the provincial spokesmen and it was indicated that they could be raised at other intergovernmental forums.
49. In order to give a practical illustration both of its role and of the problems facing local government, the municipal delegation described actual situations existing in certain sectors of activity. Each presentation stressed the need to co-ordinate the activities of the various levels of government and to guarantee the municipalities adequate sources of revenue.
50. Transportation - This field was closely related to urbanization, and could have both positive and negative effects on it. The three levels of government should deal with it effectively, first by means of an integrated planning process, then by establishing coherent programs in which each government's financial involvement was related to its responsibilities. Organizations, researchers and the various administrations must be willing to exchange information in order to bring about practical and economical solutions.
51. Housing, in its broadest sense, was the basis of the municipal economy. The housing problem was becoming more critical every day, and until now the municipalities had been unable to fulfil their responsibilities in the initiatives taken by the Government of Canada, as they had not been consulted.

Property tax was the municipalities' principal source of financing, and its flexibility was particularly limited. Furthermore, the lack

of consultation had given rise to additional costs related to the supply of certain services, and the municipalities have had to assume these costs.

Finally, the national standards were established without making allowances either for regional and local disparities or for individual municipalities' ability to pay. Thus it was unreasonable to continue developing the housing policy without consulting the local governments. If they were to make a positive contribution in this matter, they must be involved in the consultation and planning process.

To sum up, the local administrations must provide decent housing in a suitable setting. In order to achieve this goal, any housing program must take into account the economic and social context of each region. Therefore each municipality must be involved in the development of the housing policy.

Finally little attention has been given to the housing needs of small urban communities or of rural regions.

In conclusion, the municipalities must participate in the development of housing policy, if the latter were to be realistic.

52. Environment - Both the problems and the application of solutions in this field were complex, and the problems directly affect each and every citizen.

Our water, air and earth had been used for dumping all types of refuse, and the country's geographical, tourist and economic potential was gradually wasting away before our eyes.

The three levels of government must unite to formulate a coherent strategy for seeking solutions and developing policies and programs.

In concluding, the representative of the municipal delegation stressed that all policies and all forms of development had effects on the environment, and that the concept of fixed jurisdictional roles for each government was not the most effective.

This national problem required the development of a truly national policy, involving a new flexible tax-sharing arrangement designed to cope with individual regional requirements.

Only through coherent intervention by all three levels of government could these problems and needs be properly answered.

53. Leisure and recreational activities - We were now entering the age of leisure; the work week was becoming shorter, and new recreational activities - some of them of rather doubtful worth - were being made available to the people.

However, leisure activities had not yet been completely democratized. Furthermore, the effects of making extensive use of the possibilities offered by the non-urbanized regions had not yet been measured.

It was important to define, on a national scale, the government goals and policies which would lead us into the age of leisure.

The ultimate goals were the health of all Canadians and the democratization of the leisure pursuits offered by our society.

Methods yet to be defined included control of available land, optimum use of recreational resources, establishment of true co-ordination among the various federal programs and among the three levels of government and all bodies closely or distantly associated with research.

54. Welfare - The present situation could be described as follows: the people receiving welfare were the victims of the economic and social context in which they live. Government policies could not be universally applied without creating injustice and unfairness, since the resources themselves were not universal.

Certain federal programs had proven particularly burdensome for the municipalities. Consultation with the municipalities in the development of policies was the only answer to this problem, since each local government had its own individual priorities, goals and policies.

There should therefore be co-ordination of all federal and provincial aid to the municipalities, and since the elasticity of the latter's revenues was almost nil, they should also be protected from changes in the economic policies of senior governments.

Tomorrow's social policy must be preventive in nature, and must facilitate the reintegration of the individual into society by offering him something other than anonymous services.

The spokesman for the municipal delegation stressed the necessity of working towards a guaranteed annual income and preserving rural society.

55. At the conclusion of the discussion on the role of each level of government, it was recognized that all three levels of government were particularly interested in seeking practical solutions to the problems and challenges posed by urbanization. The discussion on Item 2 was concluded by mid-morning of the second day.

Agenda Item 3

56. At eleven o'clock on the second morning, the Sessions Chairman directed the attention of the Conference to Item 3.

"3. The design of effective machinery for intergovernmental co-operation and consultation in meeting the problems and challenges identified above."

The procedure for the discussion was the same as that for the two earlier items. In summary it centred on two general issues.

- a) The nature and form that tri-level consultations should take; and
- b) the requirement for a secretariat or support services.

57. While the discussion on Item 1 had revealed a consensus favouring the principle of tri-level consultation, the discussion on Item 3 revealed a considerable divergence of opinion over the sort of tri-level consultations that were envisaged and the forum in which they should take

place. The essence of the common provincial position, which had been endorsed by all provinces with the exception of Manitoba, was that the best way to meet the recognized need for improved inter-governmental mechanisms lay in the adaption of existing mechanisms to contemporary conditions. It was suggested that the Conference of Ministers and Deputy Ministers of Municipal Affairs should, while continuing to be the central focus of intergovernmental policy on urban affairs, be made more effective with a greater concentration on policy issues being facilitated by prior meetings of senior officials. Continuing communication between federal and provincial governments on the development of policies and determining research priorities could take place in the context of the conference of provincial ministers or could be provided for through a system of provincial contact points.

58. Most provinces, however, took the opportunity to present their own particular viewpoints, either elaborating upon or modifying their positions in relation to the stance outlined in the common provincial paper. Several provinces emphasized the primarily regional focus of urban issues and while supporting the principle of tri-level consultations expressed reservations regarding the immediate necessity for these to be at the national level.
59. The Government of Ontario, in particular, with the expressed support of Québec, took the view that, given the fact that the provinces have the main constitutional and practical responsibility for municipal and urban affairs, decisions regarding tri-level consultations are the prerogative of each province or regional group of provinces. Ontario went on to invite the federal government to participate in the consultative process established within the Province in connection with its overall development program, an invitation which the federal representative accepted forthwith. While Ontario did not rule out the possibility that national tri-level consultations might be necessary at some future time, it was suggested that proposals for any permanent national tri-level machinery should be referred back to First Ministers for their consideration.

60. Alberta began by emphasizing that municipal and regional development were areas of provincial responsibility. Accordingly, it was thought that as a condition for the establishment of any tri-level mechanism, the federal government must clearly define its role as being supportive of provincial-municipal initiatives, and agree that such mechanisms be strictly advisory in nature.
61. For its part, Manitoba recognized the value of regular federal-provincial-municipal consultations and urged that they be more specifically related to issues rather than responsibilities. It was pointed out that as this type of consultation did not constitute a decision making mechanism, and was entirely voluntary, hence it was important that no pre-conditions on participation be established. Manitoba did, however, want to insist that the federal government recognize that, in dealing with municipalities, it was in fact dealing with provincial bodies and that any consultation should be conducted accordingly.
62. Both Saskatchewan and Newfoundland endorsed the notion of tri-level consultation, while at the same time reflecting Ontario's arguments concerning the provincial prerogative of establishing consultative mechanisms with municipalities, and the primary importance of consultation on a regional basis. British Columbia was in agreement with the need for tri-level consultation in order that the province might be informed of federal activities having an impact on the urban environment and announced that it was looking forward to future co-operation and consultation.
63. Speaking from a common perspective, the Maritimes put forward the most positive provincial proposal regarding consultative mechanisms on the national, provincial and regional scale. This goal should be achieved, it was argued, not through the existing mechanism of the annual meeting of the Ministers of Municipal Affairs as suggested in the common provincial paper, but through the establishment of a new mechanism.
64. The joint municipal brief, presented by the municipal Co-Chairman, placed an emphasis on the development of an organized approach to the problems and challenges identified in the first two sessions. To this

end, the brief urged that the tri-level Conference be established as a continuing plenary conference to meet at least annually; and that each participating level of government be free to decide how its own representation would be determined. As well, the municipal Co-Chairman expressed the desire that such a mechanism might facilitate the search for solution to the fiscal questions raised earlier in the Conference.

65. In advancing the views of the federal government, the Co-Chairman recognized the need for flexible consultative mechanisms which would take account of varying regional and provincial situations. In this light, Mr. Basford accepted Ontario's invitation to participate in the consultative process already established within the Province, on the understanding that this would not be a substitute for national consultations, and urged other provinces to communicate the nature of their development policies in order that the federal government might be in a position to act in concert with established strategies. It was emphasized, however, that if questions of municipal finance were to be discussed in any tri-level conference, they could only be considered on a national, and not a regional basis.
66. In terms of general principles of tri-level consultation, it was noted that although the provinces' primary responsibility in urban and municipal matters was not being challenged, the tri-level nature of consultation must be respected and no one level of government could be permitted to dominate. As well, it was thought that in as much as the whole process of urbanization was comprehensive and interrelated the subject matter of future tri-level consultations should be comprehensive.
67. Concerning Ontario's suggestion regarding the necessity of seeking authorization from First Ministers, the federal Minister of Urban Affairs pointed out that the present Conference was in fact following the Premiers' directive of November 15, 1971, to expedite and finalize the exact elements of the consultative mechanism. Further authorization to this end did not therefore appear to be necessary.

68. With regard to the second general issue raised in the discussion of agenda Item 3 - the requirement for back-up or support services - there was much less of a divergence of opinion. While only the municipal delegation seemed to lend any positive support to the notion of a permanent secretariat, no government suggested that there was clearly not a need for some type of organizational or support services to facilitate continued tri-level consultation.
69. Manitoba felt that it would be useful in future if, as for the present Conference, federal, provincial and municipal representatives were given the charge of arranging other conferences. The common provincial position paper mentioned the possibility of a small permanent support group which it was suggested could be the Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research. Saskatchewan argued that while the consultation process could initially go forward without a secretariat, the participants would possibly come to the conclusion that they would like to have some group to pull the findings of a conference together to allow some effective permanent development as a result of consultations. The Maritime Provinces seemed to tacitly accept the need for some sort of a secretariat, but they felt that its size and authority might best be limited to ensure effective control. On the other hand, the municipal brief explicitly recommended the appointment of a secretariat responsible to the steering committee to be responsible for the continuing function of the Conference.
70. The position of the federal government was that any support staff for tri-level conferences should reflect the essential tri-level nature of the consultative process and that all three levels of government should continue to support whatever small staff (it was considered misleading to speak of a secretariat) would be required on an ad hoc basis to prepare for the next conference.
71. In the view of some delegates, a general consensus had emerged in regard to this item. It was, therefore, decided that the Conference should adjourn to allow the Sessions Chairman to consult with the three Co-Chairmen, to reconvene at 3:00 p.m. When the Conference met

again, the Sessions Chairman read a proposed statement of conclusions on Item 3. This recognized that a province or a group of provinces could arrange tri-level consultations whenever there was agreement among the federal, provincial and municipal bodies concerned. It also proposed that a national tri-level conference should be held before the end of 1973. The Co-Chairmen should be continued in office to organize the conference and to decide on time, place and agenda. There would be no permanent secretariat but seconded staff from the three levels of government would be used. The agenda would call for the conference to direct itself to matters of Canada-wide concern selected by the Co-Chairmen. With two minor changes in wording, the Conference unanimously accepted the statement of conclusions on Item 3 as proposed by the Sessions Chairman.

72. During the discussion of this item, the representative of the Province of Alberta issued an invitation for the next national tri-level conference to be held in that province.
73. After expressions of thanks to the Co-Chairmen and their predecessors, the Sessions Chairman and the Secretariat, the conference adjourned at four o'clock on the second day.

TRI-LEVEL CONFERENCE

Communiqué
November 21, 1972

Communiqué

1. The first national Tri-level Conference on urban issues and problems was held in Toronto on November 20-21, 1972. Federal, provincial and municipal governments were represented at the Conference by ministers concerned with urban and municipal affairs and representatives of municipalities, both rural and urban, chosen from the ten provinces, the Northwest Territories and the Yukon.
2. The Co-Chairmen of the Conference, one from each of the three levels of government taking part, were the Honourable Ron Basford, Minister of State for Urban Affairs, the Honourable J. Fraser Mooney, Minister of Municipal Affairs for Nova Scotia, and Mayor D.G. Newman of Whitby, Ontario, President of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities. Senator H. Carl Goldenberg presided over the meeting as Sessions Chairman.
3. The Conference considered the following agenda:
 - 1) A review of the problems and challenges facing all three levels of government in the transition of Canada from a rural to an urban society.
 - 2) The role of the three levels of government in meeting the problems and challenges identified in Item 1, with particular emphasis on the role of local government.
 - 3) The design of effective machinery for intergovernmental co-operation and consultation in meeting the problems and challenges identified above.
4. Discussion on Item 1 revealed a general consensus among the three levels of government in favour of the principle of continued consultation on the many problems engendered by urbanization with a view to more comprehensive solutions. The general position of each level of government was outlined by the Co-Chairmen, followed by an elaboration of particular points of view. There was general recognition of the financial implications inherent in the solution of urban problems. It was also emphasized that the impact of increasing urbanization was being felt in rural as well as metropolitan areas.

5. With regard to Item 2, the Conference concentrated its attention on the role of each of the three levels of government in meeting the problems of urbanization within the existing constitutional structure. There was a general acceptance of the need for closer co-operation and coordination to deal with these complex problems in so far as they involve all governments, subject to recognition of the constitutional primacy of the provinces for municipal institutions. As well, the necessity for governments to consider the role and needs of the individual in society within this context was particularly noted.
6. In respect of Item 3, the Conference agreed that:
- a) Tri-level consultations may be arranged with any province or group of provinces that wish it. They would be addressed to matters of essentially regional or provincial concern. Such consultations can be initiated and held as soon as the necessary agreements are reached between the federal, provincial and municipal bodies concerned on time, place and agenda.
 - b) There should be a further national tri-level conference before the end of 1973.
 - The Co-Chairmen should be the federal Minister of State for Urban Affairs, the Provincial Minister of Municipal Affairs designated by the annual meeting of provincial Ministers of Municipal Affairs and the President of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities. The Co-Chairmen are asked to continue to meet to determine time, place and agenda.
 - There shall be no permanent secretariat but the federal, provincial and municipal governments agree to second staff on an ad hoc basis to prepare for the next conference.

- c) The agenda for the next national tri-level conference will be addressed to matters of essentially Canada-wide concern and might include in addition to items from amongst those discussed at this meeting other matters to be decided upon by the Co-Chairmen.

TRI-LEVEL CONFERENCE TRIPARTITE

UPDATED LIST OF DELEGATES AND ADVISORS/LISTE A JOUR DES DELEGUES ET DES CONSEILLERS

FEDERAL DELEGATION FEDERAL

The Hon. Ron Basford
Minister of State
for Urban Affairs

FEDERAL CO-CHAIRMAN

The Hon. Don Jamieson
Minister of Transport

The Hon. Alastair Gillespie
Minister of State
for Science and Technology

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. H.W. Hignett
President
Central Mortgage and Housing Corporation

Mr. A.T. Davidson
Assistant Deputy Minister
Dept. of the Environment

Mr. R.F. Battle
Assistant Deputy Minister
Indian & Northern Affairs Dept.

Mr. J. Darling
Planning Division
Dept. of Manpower & Immigration

Mr. R.M. Bryden
Assistant Deputy Minister
Dept. of Regional Economic Expansion

Mr. J.B. Bergevin
Assistant Deputy Minister
Dept. of National Health & Welfare

Mr. F.A.G. Carter
Deputy Secretary
Privy Council Office

Mr. C.C. Halton
Senior Ministry Executive
Ministry of Transport

Mr. H.P. Oberlander
Secretary
Ministry of State for Urban Affairs

M. André Saumier
Secrétaire adjoint
Dépt. d'Etat chargé des Affaires urbaines

Mr. J.W. MacNeill
Assistant Secretary
Ministry of State for Urban Affairs

Mr. T. Enemark
Executive Assistant to the Minister

Mr. M. Gillan
Special Assistant to the Prime Minister

Mr. P. McGuire
Special Assistant to Minister of State
for Science and Technology

Mr. J. Robb
Communications Branch
Ministry of State for Urban Affairs

M. Paul Tellier
Directeur général
Département d'Etat chargé des Affaires urbaines

Prof. L. Gertler
Director General
Ministry of State for Urban Affairs

M. J.J. Lemieux
Conseiller technique
Département d'Etat chargé des Affaires urbaines

Mr. C. Tower
Communications Branch
Ministry of State for Urban Affairs

Mr. D. Ryan
Regional Co-ordinator
Ministry of State for Urban Affairs

M. J.J. Tennier
Directeur du développement économique
Ministère des Finances

Mr. Baker
Ministry of Transport

Mr. W.A. Bilawick
Director of Local Government
Yukon Territories

Mr. N. MacLeod
Northwest Territories

PROVINCIAL DELEGATIONS PROVINCIALES

ONTARIO

The Hon. Charles S. MacNaughton
Treasurer of Ontario and Minister of Eco. & Intergovern. Affairs

The Hon. Claude E. Bennett
Minister without Portfolio

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. A.K. Meen, M.P.P.
Parliamentary Assistant to the Treasurer of Ontario

Mr. Donald Irvine, M.P.P.
Parliamentary Assistant to the Treasurer of Ontario

Mr. H.I. Macdonald
Deputy Treasurer of Ontario and Deputy Minister
of Economics and Intergovernmental Affairs

Mr. D.W. Stevenson
Assistant Deputy Minister for Economic
Policy and Intergovernmental Affairs

Mr. E.M. Fleming
Executive Director
Urban and Regional Planning Division

Mr. E.D. Greathed
General Secretary
Intergovernmental Affairs Division

Mr. T.M. Russell
Executive Director
Taxation and Fiscal Policy Division

Mr. G.S. Posen
Director
Intergovernmental Affairs Secretariat

Mr. C.P. Honey
Executive Director Office of Economic Policy

Mr. D.F. Taylor
Executive Director
Municipal Services Division

Mr. S.J. Clasky
Director Regional Development Branch

Mr. R.M. Farrow
Director
Municipal Organization Branch

Mr. J. Graham
Office of the Premier

Mr. K.D. Cameron
Intergovernmental Affairs Secretariat

QUEBEC

L'honorable Maurice Tessier
Ministre des Affaires municipales

The Hon. Victor C. Goldbloom
Minister in charge of Environmental Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

M. Richard Beaulieu
Sous-ministre des Affaires municipales

M. Paul Blier
Sous-ministre adjoint des Affaires municipales

M. Jacques Bernier
Président de la Société d'Habitation du Québec

M. Michel Ouellet
Conseiller du sous-ministre des Affaires municipales

M. Richard Champagne
Administrateur de la municipalité de la Baie James

Mr. Lawrence Hannigan
President of the Executive Committee
of the Urban Community of Montréal

M. Jules Brière
Sous-ministre adjoint des Affaires intergouvernementales

M. Jean Simon
Conseiller du sous-ministre adjoint des
Affaires intergouvernementales

M. Julien Bouchard
Maire de Mont-Joli

M. J.M. Séguin
Maire de Hull

M. Paul Laliberté
Office de planification et de développement du Québec

NOVA SCOTIA/NOUVELLE-ECOSSE

The Hon. J. Fraser Mooney
Minister of Municipal Affairs

PROVINCIAL CO-CHAIRMAN

ADVISORS/CONSEILLERS

Dr. Michael J.L. Kirby
Principal Assistant
to the Premier of Nova Scotia

Dr. J. Graham
Chairman of the Royal Commission on Education
Public Services and Provincial Municipal Relations

Mr. G.D. Feindel
Director of Grants and Finance

Mr. A. Cameron
Advisor, Municipal Grants and Finance

Mr. Hugh Tinkham
Executive Assistant to the Minister of Municipal Affairs

Mr. R. Jackson
Assistant Director
Community Planning

Mr. C.E. Walters
Commissioner
Royal Commission on Education
Public Services and Provincial Municipal Relations

Mr. H. Foerstel
Director of Community Planning

Mr. H.F. Muggah
Assistant Secretary
of Council of Maritime Premiers

NEW BRUNSWICK/NOUVEAU-BRUNSWICK

The Hon. Horace B. Smith
Minister of Municipal Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. E.G. Allen
Deputy Minister of Municipal Affairs

Mr. K.C. Scott
President
New Brunswick Housing Corporation

Mr. H.G. Irwin
Director of Administrative Services
Dept. of Municipal Affairs

Mr. J. O'Sullivan
Chairman
Cabinet Secretariat

Mr. B. Toole
Director
Cabinet Secretariat
Bureau of Intergovernmental Affairs

Mr. G. Gregory
Deputy Minister of Justice

Mr. J. Williamson
Deputy Minister of Finance

Mr. B.B. Barnes
Deputy Minister of Environment
Dept. of Fisheries and Environment

Mr. G. Nimegeers
Budget Management Analyst

MANITOBA

The Hon. Sidney Green, Q.C.
Minister of Urban Affairs

The Hon. Howard Pawley
Minister of Municipal Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. R.L. MacDonald
Deputy Minister of Municipal Affairs

Mr. Andrew Currie
Deputy Minister of Urban Affairs

Mr. J.R. Eldridge
Director
Federal, Provincial Relations and Research
Department of Finance

Mr. Jack Richmond

Mr. Avrum Regenstreif

Mr. David Sanders

Dr. Meyer Brownstone

BRITISH COLUMBIA/COLOMBIE-BRITANNIQUE

The Hon. James G. Lorimer
Minister of Municipal Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. W.K. Smith
Deputy Minister of Municipal Affairs

Mr. G.L. Chatterton
Director
Homeowner Assistant and Public Housing

Mr. Don Jantzen
Executive Assistant to the Minister

Mr. H.G. Ferguson
Department of Finance

Mr. G.E. Whelen
Research Officer
Dept. of Municipal Affairs

PRINCE EDWARD ISLAND/ILE-DU-PRINCE-EDOUARD

The Hon. Jean Canfield
Minister Responsible for
P.E.I. Housing Authority

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. C.H. Stewart
Deputy Minister of Community Services

Mr. Douglas Boylan
Executive Council Secretariat

Mr. S.W. Bishop
Director of Planning
Dept. of Community Services

Mr. John Comeau
General Manager
P.E.I. Housing Authority

Mr. Alan O'Brien
Professor
Western University, London, Ontario.

Mr. R. Kelly
Executive Director of APEC

SASKATCHEWAN

The Hon. E.I. Wood
Minister of Municipal Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. E.A. Walters
Deputy Minister of Municipal Affairs

Mr. G.J. Darychuk
Provincial Co-ordinator
Winter Works Program

Mr. K. Mackie
Director of Research

Mr. John Nicholls
Executive Director
Urban Advisory Commission

Mr. Stanley Willex
Urban Advisory Commission

Mr. C.S. Mitchell
Vice President
Saskatchewan Association of Rural Municipalities

Mr. Roy Lloyd
Director
Budget Bureau

Mr. Ian Potter
Research Planning Branch
Executive Council

Mr. R. Meldrum
Constitutional Advisor
Executive Council

ALBERTA

The Hon. David J. Russell
Minister of Municipal Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. L.D. Mabbott
Executive Director of Federal
and Intergovernmental Affairs

Mr. D.W. Isbister
Assistant Deputy Minister
Municipal Affairs

Mr. Peter Knaak
Director
Constitutional and Economic Affairs
Dept. of Federal and Intergovernmental Affairs

NEWFOUNDLAND/TERRE-NEUVE

The Hon. Harold Collins
Minister of Municipal Affairs

ADVISORS/CONSEILLERS

Mr. Harold Rowe
Deputy Minister of Municipal Affairs

Mr. C.W. Keeping
Associate Deputy Minister
Dept. of Municipal Affairs

Mr. Fraser Lush
Executive Assistant to Minister
Dept. of Municipal Affairs

Mr. J.T. Allston
Director of Planning

Mr. L. Vivian
Chairman
Newfoundland and Labrador Housing Corp.

Mr. P.S. Van Es
Deputy Minister
Dept. of Community and Social Development

MUNICIPAL DELEGATION MUNICIPALE

Mayor D.G. Newman
Whitby

MUNICIPAL CO-CHAIRMAN
President of the Canadian
Federation of Mayors and
Municipalities

ONTARIO

Mayor E.V. Swain
Kingston

Vice-President
Association of Municipalities
of Ontario

Mayor J.R. Scott
Belleville

President
Association of Municipalities
of Ontario

Mayor J. Bigelow
London

Mayor J.J. Fabbro
Sudbury

Mr. M.J. Johnson
Pembroke

Past-President
Association of Counties and
Regions of Ontario

Mr. S. Brown
County of Kent

President
Ontario Association of
Rural Municipalities

Mr. A.M. Campbell
Toronto

Chairman
The Municipality of
Metropolitan Toronto

Alderman D. Rotenberg
Toronto

Mayor M.A. Chown
St. Catharines

Mayor S. Laskin
Thunder Bay

Reeve K. Harper
Township of East Flamborough

President
Association of Counties
and Regions of Ontario

Mayor P. Benoit
Ottawa

Mr. D. Rodgers
Stirling

Mayor L. Cooke
Barrie

Mayor L. Delvillano
Timmins

Mr. M. Dunbar

Mayor F. Wansbrough
Windsor

First Vice-President
Ontario Association of
Rural Municipalities

Executive Director
Association of Municipalities
of Ontario

QUEBEC

M. J.M. Moreau
Maire de Verchères

Président
Union des conseils de
comtés du Québec

M. J.M. Tétreault
Maire de Laval

Président
Union des municipalités du
Québec

M. C. Poliquin
Préfet de Duhamel

Vice-Président
Union des conseils de
comtés du Québec

M.M. Bisson
Maire de Saint-Romuald-d'Etchemin

Vice-Président
Union des municipalités
du Québec

M. G. Lamontagne
Maire de Québec

M. J.R. Desrosiers
Maire de Cap-de-la
Madeleine

M. B. Benoît
Maire de Pointe-aux-Trembles

M. C. Langlois
Maire de Boucherville

Ancien président
Union des municipalités
du Québec

M. P. Viau

Avocat
Union des conseils de comtés
du Québec

M. M. Bureau
Maire de Sherbrooke

M. P. Bernier
Maire de Drummondville

M. M. Paradis
Maire d'Alma

Vice-président
Union des municipalités
du Québec

M. R. Boiteau

Directeur général
Union des municipalités
du Québec

M. Jean Labelle
Conseiller de Montréal

NOVA SCOTIA/NOUVELLE-ECOSSE

Mayor E.H. Daigle
Grand Falls

President
New Brunswick Towns Association

Mayor J.W. Bird
Fredericton

Past-President
Cities of New Brunswick

Mayor W.T. McRae
Campbellton

Mayor L.C. Jones
Moncton

Mayor R.A. Lockhart
Saint John

President
Cities of New Brunswick

MANITOBA

Reeve K.D. Rapley
Strathclair

Past-President
Union of Manitoba Municipalities

Councillor D.A. Yanofsky
Winnipeg

Past-President
Manitoba Association
of Urban Municipalities

Alderman W.A. Linden
Portage la Prairie

President
Manitoba Association of
Urban Municipalities

Councillor B.R. Wolfe
Winnipeg

Mr. G.F. Saunders

Executive Director
Manitoba Association
of Urban Municipalities

Mayor S. Juba
Winnipeg

BRITISH COLUMBIA/COLOMBIE-BRITANNIQUE

Mayor R. Marks
100 Mile House

President
Union of British Columbia
Municipalities

Alderman E. Broome
Vancouver

Past-President
Union of British Columbia
Municipalities

Mayor M.S. Evers
New Westminster

Alderman A. Phillips
Vancouver

Mayor G.P.A. Pollen
Victoria

Mayor S.A. Flemming
Vernon

Mayor F.W. Laird
Penticton

Mr. C.S.J. McKelvey

Executive Director
Union of British Columbia
Municipalities

PRINCE EDWARD ISLAND/ILE-DU-PRINCE-EDOUARD

Mayor G.L. Bell
Borden

Representative
Federation of Prince
Edward Island Municipa-
lities

Mayor J.A. Murphy

President
Federation of Prince
Edward Island Municipa-
lities

Mayor E. MacRae
Charlottetown

SASKATCHEWAN

Reeve E. Murphy
Rural Municipality
of Estevan

President
Saskatchewan Association
of Rural Municipalities

Mayor W. Mysak
Canora

President
Saskatchewan Urban
Municipalities Association

Mayor H.S. Sears
Saskatoon

Mayor H.G.R. Walker
Regina

Mr. J.D. Connor

Executive Secretary
Saskatchewan Urban
Municipalities Association

Mr. L. Wilkinson

Secretary
Saskatchewan Association
of Rural Municipalities

ALBERTA

Reeve R. Brown
Acme

President
Alberta Association of
Municipal District and
Counties

Alderman R. Simpson
Calgary

Alderman P. Petrasuk
Calgary

Past-President
Alberta Urban Municipalities Association

Mayor I.G. Dent
Edmonton

Alderman E. Borstad
Grande Prairie

Alderman
Mrs. Mona Sparling
Camrose

President
Alberta Urban Municipalities Association

Mr. E. Newman

Executive Secretary
Alberta Urban Municipalities Association

NEWFOUNDLAND/TERRE-NEUVE

Mayor D.G. Hollett
Burin

President
Newfoundland & Labrador
Federation of Municipalities

Councillor H. Harnett
Corner Brook

Past-President
Newfoundland & Labrador
Federation of Municipalities

Deputy Mayor L. Sterling
St. John's

Mr. W.B. Titford

Executive Director
Newfoundland & Labrador
Federation of Municipalities

YUKON TERRITORY

Mayor M. Comadina
Dawson City

Mayor A.J. Wybrew
Whitehorse

NORTHWEST TERRITORIES/TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Mayor D.M. Stewart
Hay River

President
Northwest Territories Association of Municipalities

Mayor F.W. Henne
Yellowknife

RESOURCE STAFF

Mr. R.M. Burns
Secretary

Joint Municipal Committee
on Intergovernmental Relations

Mr. C.H. Langlois
Secretary-General

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Mr. J. Vanderheyden
Research Co-ordinator

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Mr. C. Henderson

Canadian Association of
Municipal Administrators

Mr. T. Shevciw
Research Officer

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Mr. T. Zaharchuk
Director of Communications

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Mr. L. D'Amore

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Mr. H. Chartrand

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Miss Carol Gall

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

Mr. Peter Burns

Canadian Federation of
Mayors and Municipalities

c) L'ordre du jour de la prochaine conférence tripartite nationale portera sur des questions d'intérêt essentiellement national et pourra comprendre, en plus de certains sujets abordés au cours de la présente rencontre, d'autres points dont décideront les coprésidents.

reconnu en général l'effort financier qui serait nécessaire à la résolution des problèmes urbains. On a également souligné que les effets d'une urbanisation croissante se font sentir dans les agglomérations tant rurales qu'urbaines.

5. En ce qui concerne l'article 2, la Conférence s'est penchée sur le rôle de chacun des trois échelons de gouvernement dans la solution des problèmes liés à l'urbanisation dans le cadre de la Constitution actuelle.

On a admis de façon générale la nécessité d'une collaboration et d'une coordination plus étroites face à ces problèmes complexes, dans la mesure où ils intéressent toutes les autorités, pourvu que l'on reconnaisse la primauté constitutionnelle des provinces à l'égard des institutions municipales. De plus, on a mis en lumière la nécessité, pour les gouvernements d'envisager dans ce contexte le rôle et les besoins de l'individu dans la société.

6. En ce qui a trait à l'article 3, la Conférence a convenu de ce qui suit:

a) Des consultations tripartites peuvent être organisées avec chaque province ou groupe de provinces qui le désire. Elles porteraient sur des questions d'intérêt essentiellement régional ou provincial. On pourra organiser et tenir des consultations de cette nature des que les administrations fédérales et provinciales et les autorités municipales intéressées se seront mises d'accord sur la date, le lieu et l'ordre du jour des rencontres.

b) Il devrait y avoir une autre conférence tripartite nationale avant la fin de 1973.

- Les coprésidents devraient être le ministre d'Etat fédéral chargé des Affaires urbaines, le ministre provincial des Affaires municipales désigné par la Conférence annuelle des ministres provinciaux des Affaires municipales et le président de la Fédération canadienne des maires et des municipalités. On demande aux coprésidents de continuer à se réunir pour en déterminer la date, le lieu et l'ordre du jour.

1. La première conférence tripartite nationale sur des questions et problèmes urbains s'est tenue à Toronto les 20 et 21 novembre 1972. Les autorités fédérales, provinciales et municipales y étaient représentées par les ministres chargés des Affaires urbaines et municipales et par des représentants de municipalités, rurales et urbaines, venus des dix provinces, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon.
2. Les coprésidents de la conférence, qui représentaient respectivement chacun des trois échelons de gouvernement participants, étaient l'honorable Ron Bastford, ministre d'Etat chargé des Affaires urbaines, l'honorable J. Fraser Mooney, ministre des Affaires municipales de la Nouvelle-Ecosse, et M. D.G. Newman, maire de Whitby (Ontario) et président de la Fédération canadienne des maires et des municipalités. Le sénateur H. Carl Goldenberg prenait part à la réunion en tant que président des séances.
3. La Conférence a examiné l'ordre du jour suivant:
 - 1) Revue générale des problèmes et des défis auxquels font face les trois niveaux de gouvernement par suite de la transformation du Canada de société rurale en société urbaine.
 - 2) Le rôle des trois niveaux de gouvernement face aux problèmes et défis reconnus en 1) et, en particulier, le rôle des administrations locales.
 - 3) La définition d'un mécanisme efficace de coopération et de consultation intergouvernementales pour la solution des problèmes et défis reconnus ci-dessus.
4. La discussion de l'article 1 a marqué l'existence d'un accord général des trois échelons de gouvernement en faveur du principe d'une concertation permanente afin de trouver des solutions plus globales aux nombreux problèmes provoqués par l'urbanisation. Les coprésidents ont précisé la position générale de chaque échelon de gouvernement; un certain nombre de points de vue particuliers ont ensuite été exposés. On a

Communiqué

Communiqué
Le 21 novembre 1972

CONFERENCE TRIPARTITE

- travaux. Lorsque les travaux reprennent, le président des séances donne lecture d'un projet d'énoncé des conclusions de l'article 3. Cet énoncé reconnaît qu'une province ou un groupe de provinces peut organiser une concertation tripartite lorsqu'il y a entente entre les autorités fédérales, provinciales et municipales en cause. On propose également qu'une conférence tripartite nationale soit tenue avant la fin de 1973. Les coprésidents devraient rester à leur poste pour organiser la rencontre et en déterminer la date, le lieu et l'ordre du jour. Il n'y aurait pas de secrétariat permanent, mais on aurait recours au personnel détaché par les trois échelons de gouvernement. L'ordre du jour de la conférence devrait porter sur des questions d'intérêt national choisies par les coprésidents. Après deux légères modifications de formulation, la conférence accepte à l'unanimité l'énoncé des conclusions de l'article 3 tel que proposé par le président des séances.
72. Au cours de la discussion sur cet article, le représentant de la province d'Alberta invite la conférence à tenir la prochaine réunion tripartite nationale dans sa province.
73. Après avoir exprimé ses remerciements aux coprésidents et à leurs prédécesseurs ainsi qu'au président des séances et au secrétariat, la conférence s'ajourne à 16 heures le deuxième jour.

68. Pour ce qui est du second grand thème abordé lors de la discussion de l'article 3 de l'ordre du jour (la nécessité de services de soutien), les divergences d'opinions sont beaucoup moindres. Alors que seule la délégation municipale semble appuyer l'idée d'un secrétariat permanent, aucun gouvernement ne laisse entendre qu'il serait tout à fait inutile d'avoir une certaine organisation ou certains services de soutien pour faciliter une concertation tripartite suivie.
69. Le Manitoba estime qu'il serait peut-être utile à l'avenir que, comme à la présente conférence, des représentants fédéraux, provinciaux et municipaux soient chargés d'organiser les autres conférences. La déclaration de principes collective des provinces mentionne la possibilité d'un petit groupe de soutien permanent et on propose que ce soit le Comité intergouvernemental des recherches urbaines et régionales qui remplisse ce rôle. La Saskatchewan soutient que, si la consultation pourrait se poursuivre au début sans l'existence d'un secrétariat, les participants concluront peut-être qu'il serait bon qu'un groupe soit chargé de réunir les conclusions de la conférence pour que les consultations aient une suite réelle et permanente. Les provinces Maritimes semblent accepter tacitement la nécessité d'une certaine forme de secrétariat, mais elles estiment qu'il faut en limiter l'importance et les pouvoirs pour assurer un contrôle efficace. Par ailleurs, le mémoire municipal recommande explicitement la nomination d'un secrétariat responsable devant le comité directeur et chargé d'assurer la permanence des travaux de la conférence.
70. La position du gouvernement fédéral est que le personnel de soutien des conférences tripartites doit refléter la nature tripartite du processus de concertation et que les trois échelons de gouvernement doivent continuer à fournir le personnel restreint (on estime que le mot secrétariat prête à équivoque) nécessaire à la préparation de la prochaine conférence.
71. Selon certains délégués, tous sont d'accord sur cet article. On décide donc d'ajourner la conférence pour permettre au président des séances de consulter les trois coprésidents et de fixer à 15 heures la reprise des

- conférence tripartite devienne une conférence plénière permanente qui tiendrait des rencontres annuelles; il recommanderait également que chaque niveau de gouvernement qui y participe soit libre de décider des modalités du choix de sa représentation. En outre, le coprésident municipal souhaite que ce mécanisme facilite la recherche d'une solution aux questions fiscales soulevées plus tôt au cours de la conférence.
65. En présentant le point de vue du gouvernement fédéral, le coprésident reconnaît la nécessité de mécanismes de consultation souples, qui tiendraient compte de la diversité des situations régionales et provinciales. Dans cette optique, M. Basford accepte l'invitation de l'Ontario à participer au processus de concertation déjà établi dans cette province, pourvu que cela ne tienne pas lieu de la consultation au niveau national, et il encourage les autres provinces à lui faire connaître leurs principes directeurs en matière de développement afin que le gouvernement fédéral soit en mesure d'agir conformément au plan établi. On souligne toutefois que si les questions du financement des municipalités étaient discutées à une conférence tripartite, elles ne pourraient être envisagées que sur un plan national et non régional.
66. Pour ce qui est des principes généraux de la concertation tripartite, on signale que la primauté des provinces en matière urbaine et municipale n'est pas mise en cause, mais que la nature tripartite de la concertation doit être respectée et qu'aucun échelon de gouvernement ne soit dominer. On pense également que dans la mesure où l'urbanisation est un phénomène global, le sujet des futures consultations tripartites devrait également être global.
67. Au sujet de la proposition Ontarienne portant sur la nécessité d'obtenir l'autorisation des Premiers ministres, le ministre fédéral chargé des Affaires urbaines souligne que la présente conférence n'est en fait que la suite d'une directive des Premiers ministres en date du 15 novembre 1971 demandant d'accélérer les travaux et de déterminer définitivement les éléments précis d'un mécanisme de consultation. Par conséquent, on estime inutile de demander une autre autorisation.

61. Pour sa part, le Manitoba reconnaît l'utilité de consultations tripartites régulières et recommande qu'elles portent plutôt sur des problèmes spécifiques que sur les compétences. On fait remarquer que, ce genre de consultation n'étant pas un mécanisme de prise de décisions mais un mouvement spontané, il est important qu'aucune condition préalable de participation ne soit posée. Toutefois, le Manitoba insiste pour que le gouvernement fédéral reconnaisse que lorsqu'il traite avec des municipalités, il traite en fait avec des organismes provinciaux, de sorte que la concertation doit se faire en conséquence.
62. La Saskatchewan et Terre-Neuve appuient la notion de concertation tripartite, mais font aussi appel aux arguments de l'Ontario au sujet de la prérogative des provinces dans l'établissement de mécanismes de consultation avec les municipalités et de la priorité de la concertation au niveau régional. La Colombie-Britannique est d'accord pour reconnaître la nécessité d'une concertation tripartite afin que la province soit informée des activités fédérales qui peuvent avoir des répercussions sur l'environnement urbain, et dit souhaiter cette collaboration et cette concertation.
63. Ayant adopté un point de vue commun, les Maritimes présentent la proposition la plus constructive de toutes au sujet des mécanismes de consultation sur les plans national, provincial et régional. Selon elles, on doit atteindre cet objectif non au moyen du mécanisme actuel de la conférence annuelle des ministres des Affaires municipales, comme le propose la déclaration de principes collective des provinces, mais grâce à l'établissement d'un nouveau mécanisme.
64. Le mémoire conjoint des municipalités, présenté par le coprésident municipal, met l'accent sur la mise au point d'une méthode cohérente pour résoudre les problèmes et relever les défis reconnus au cours des deux premières séances. A cette fin, le mémoire recommande que la

- en demeurant le principal mécanisme de concertation gouvernementale dans le domaine des affaires urbaines, un organisme plus efficace où l'on pourrait s'occuper d'avantage des questions de politique grâce à des rencontres préalables de hauts fonctionnaires. Une communication permanente entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet de l'élaboration des principes directeurs et de l'établissement des priorités de recherches pourrait se faire soit dans le cadre de la Conférence des ministres provinciaux, soit au moyen d'un système provincial de liaison.
58. La plupart des provinces, toutefois, saisissent l'occasion de faire connaître leur point de vue particulier en développant ou en modifiant leur position par rapport à celle qu'expose la déclaration de principes collective des provinces. Plusieurs d'entre elles soulignent la portée avant tout régionale des problèmes urbains et, bien qu'elles appuient le principe d'une concertation tripartite, elles font des réserves quant à la nécessité de la placer sur un plan national des maintenant.
59. Le gouvernement de l'Ontario, en particulier, avec l'appui déclaré du Québec, adopte la position selon laquelle les provinces ayant la primauté, aux termes de la constitution et dans les faits, en matière d'affaires municipales et urbaines, les décisions relatives aux consultations tripartites sont la prérogative de chaque province ou de chaque groupe régional de provinces. L'Ontario poursuit en invitant le gouvernement fédéral à participer au processus de concertation établi dans la province concernant son programme de développement d'ensemble; le représentant du gouvernement fédéral accepte immédiatement l'invitation. Bien que l'Ontario n'écarte pas la possibilité qu'une concertation tripartite à l'échelon national puisse être nécessaire à l'avenir, elle propose que toutes les suggestions portant sur des mécanismes tripartites permanents à l'échelon national soient soumises pour étude aux Premiers ministres.
60. L'Alberta souligne d'abord que le développement municipal et régional relève des provinces. En conséquence, on estime que c'est une condition

- La politique sociale de demain devra avoir un caractère préventif et faciliter la réintégration du citoyen dans la société tout en lui offrant autre chose que des services anonymes.
- Le porte-parole de la délégation municipale souligne la nécessité d'évoluer vers le revenu annuel garanti et de préserver la société rurale.
55. Au terme de la discussion relative au rôle de chacun des niveaux de gouvernement étaient particulièrement engagés dans la recherche de solutions pratiques aux problèmes et défis soulevés par le phénomène d'urbanisation. La discussion de l'article 2 prend fin au milieu de la matinée du deuxième jour.
- Article 3 de l'ordre du jour
56. Le deuxième jour, à onze heures, le président des séances appelle l'attention de la conférence sur l'article 3:
- "3. La définition d'un mécanisme efficace de coopération et de consultation intergouvernementales pour la solution des problèmes et défis reconnus ci-dessus."
- La procédure suivie pour la discussion est la même que pour les deux premiers articles. En bref, celle-ci porte sur deux grands thèmes:
- a) La nature et la forme de la consultation tripartite; et
- b) La nécessité d'un secrétariat ou de services de soutien.
57. Alors que la discussion de l'article 1 a révélé qu'on s'accorde sur le principe de la concertation tripartite, l'article 3 fait ressortir des divergences d'opinion importantes quant à la nature des consultations tripartites envisagées et au cadre dans lequel elles devraient avoir lieu. L'essentiel de la déclaration de principes collective des provinces, à laquelle ont souscrit toutes les provinces à l'exception du Manitoba, est que la façon la plus efficace de répondre au besoin reconnu de meilleurs mécanismes intergouvernementaux est d'adapter les mécanismes existants aux conditions actuelles. On propose que la conférence des ministres et des sous-ministres des Affaires municipales devienne, tout

53. Loisirs - Nous entrons actuellement dans la civilisation loisirs;

la semaine de travail raccourcit et de nouvelles possibilités récréatives d'une qualité parfois douteuse s'offrent à la population. De plus, les effets d'une utilisation massive des possibilités offertes par les régions non-urbanisées n'ont pas encore été mesurés. Il importe de définir à l'échelle nationale les objectifs et les politiques du gouvernement qui pourront nous servir de guides dans l'ère des loisirs.

Les objectifs ultimes sont la santé de tous les Canadiens et la démocratisation des possibilités offertes par notre société dans le domaine de loisirs.

Parmi les moyens encore à définir, soulignons le contrôle des terrains, l'utilisation optimale des ressources récréatives, l'établissement d'une véritable coordination entre les différents programmes fédéraux et la concertation, d'une part, les trois niveaux de gouvernement et, d'autre part, tous les organismes associés de près ou de loin à la recherche. L'aide sociale - La situation actuelle peut se décrire ainsi: Les

bénéficiaires de l'aide sociale sont avant tout les victimes de leur milieu contexte économique et social. Les politiques gouvernementales ne peuvent s'appliquer indifféremment à tous sans créer des injustices et des inégalités; les ressources ne sont pas non plus universelles. Certains programmes fédéraux se sont révélés particulièrement onéreux pour les municipalités. Ainsi seule une consultation associant les municipalités à l'élaboration des politiques pourra leur permettre de régler ce problème, car chacune des administrations locales a ses propres priorités, ses propres objectifs et ses propres politiques.

Il importe donc d'harmoniser l'aide financière tant fédérale que provinciale versée aux municipalités. Ces dernières, dont les revenus sont très peu souples, doivent de plus être mises à l'abri des changements de politique économique des échelons supérieurs de gouvernement.

52. Environnement - Les problèmes qui se posent sont complexes et touchent directement chaque citoyen. La mise en oeuvre de solutions est d'ailleurs aussi complexe que les problèmes.

L'eau, l'air et le sol sont le dépotoir de toutes sortes de déchets, et les Canadiens voient se perdre progressivement les avantages géographiques et les ressources touristiques et économiques de leur pays.

C'est en associant les trois niveaux de gouvernement à la recherche de solution, à l'élaboration de politique et de programme que l'on pourra établir une stratégie cohérente.

En terminant, le représentant de la délégation municipale souligne que toutes les politiques et toutes les formes de développement ont des effets sur l'environnement et qu'une délimitation du rôle de chaque administration d'après sa compétence propre n'est peut-être pas la plus opportune.

Ce problème national nécessite l'élaboration d'une politique réellement nationale impliquant un nouveau partage fiscal souple conçu pour répondre aux exigences particulières des régions.

Seule une intervention cohérente des trois niveaux de gouvernement permettra de répondre à ces problèmes et besoins.

une action efficace au moyen, tout d'abord, d'un processus de planification intégré et, ensuite, l'établissement de programmes cohérents auxquels les gouvernements participeraient financièrement en fonction de leurs compétences respectives.

Il est nécessaire que les organismes, les chercheurs et les différentes administrations soient disposés à échanger leurs informations afin de favoriser la recherche de solutions économiques et pratiques.

51.

L'habitation dans son sens large, est le fondement de l'économie municipale. De jour en jour, le problème du logement s'aggrave, et jusqu'à maintenant, les municipalités ont été incapables de remplir leurs obligations prises dans le cadre des initiatives du gouvernement du Canada, puisqu'elles n'ont pas été consultées. L'impôt foncier est la principale source de financement des municipalités, mais il n'est pas particulièrement souple. De plus, l'absence de consultation a entraîné une hausse des coûts dans la prestation de certains services, hausse qu'ont dû assumer les municipalités.

Enfin, l'établissement de normes nationales n'a tenu compte ni des disparités régionales et locales, ni de la faculté contributive des municipalités. Ainsi, il est aberrant de continuer à élaborer une politique du logement sans consulter les administrations locales. Si l'on veut que ces dernières jouent un rôle actif, il faut qu'elles prennent part au processus de consultation et de planification.

En résumé, l'administration locale doit procurer des logements décents et un milieu convenable. Pour ce faire, il faut que tous les programmes d'habitation tiennent compte du contexte social et économique de chaque région. Les municipalités doivent donc nécessairement participer à l'élaboration de la politique du logement.

Enfin on s'est peu préoccupé des besoins des petites agglomérations

urbaines et des régions rurales en matière d'habitation.

En conclusion, il importe que les municipalités participent à l'élaboration des politiques en matière de logement si l'on veut que celles-ci soient réalistes.

47. Le coprésident municipal de la conférence souligne l'importance d'une concertation tripartite en matière de fiscalité. Il propose qu'au cours de la présente conférence tripartite, on étudie:
- a) les tendances prévisibles en matière de dépenses publiques engagées par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, compte tenu des vastes priorités que les gouvernements devraient accorder au financement des programmes importants qui se partageront les fonds disponibles;
 - b) les problèmes de financement de ces dépenses et leurs rapports avec les conditions économiques et envisager et les dépenses prévues pour les services et les installations, y compris la dette publique;
 - c) les champs d'imposition qui devraient être du ressort exclusif du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités et ceux où une administration mixte est possible.
48. Si les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent généralement les problèmes que présentent les relations fiscales, on souligne que la conférence actuelle n'a pour objet ni d'aborder ces questions ni de prendre à leur égard quelque décision que ce soit. Cependant, les porte-parole provinciaux reconnaissent les problèmes en question, dont on mentionne qu'ils pourraient être abordés à l'occasion d'autre entretiens intergouvernementaux.
49. Dans le but d'illustrer le rôle de l'administration locale et les problèmes auxquels elle fait face, la délégation municipale décrit des situations de fait prévalant dans certains secteurs d'activité. Chacun des exposés fait ressortir la nécessité de coordonner les activités des différents niveaux de gouvernement et d'assurer aux municipalités des sources suffisantes de revenus.
50. Les transports - La question des transports est intimement liée à celle de l'urbanisation, sur laquelle elle peut avoir des effets tant positifs que négatifs. Les trois niveaux de gouvernement doivent entreprendre

44. Les trois délégations soulèvent le problème général des relations fiscales. On reconnaît que la modicité des ressources dont disposent les gouvernements est un phénomène universel, qui n'est particulier à aucun échelon de gouvernement. Les représentants fédéraux et provinciaux signalent qu'étant donné leurs responsabilités constitutionnelles respectives, le fossé entre les sources de revenus provinciales et municipales s'élargit. On reconnaît la nécessité d'une nouvelle répartition globale des impôts qui éliminera ce déséquilibre.
45. Le porte-parole municipal, discutant le mémoire municipal intitulé "Politiques programmes et fiscalité", souligne les questions qui préoccupent particulièrement les échelons locaux d'administration. On signale que la difficulté d'obtenir des ressources financières suffisantes est le plus sérieux des problèmes municipaux. Les mêmes sujets reviennent dans les exposés des représentants municipaux: l'insuffisance du produit de l'impôt foncier et la rigidité des paiements par versements conditionnels. On signale que le caractère régressif et le manque de souplesse de l'impôt foncier ont gravement gêné les autorités locales dans leurs tentatives de faire face à leurs frais sans cesse croissants.
46. Le versement de subventions par versements conditionnels, par les gouvernements fédéral et provinciaux, n'a pu rétablir l'équilibre. De plus, certaines décisions au niveau local. Les programmes ont tendance à uniformiser les politiques et l'administration, alors que les besoins et les priorités de chaque administration urbaine sont différents, ce qui a entraîné la détérioration des processus locaux de décision, les municipalités ne pouvant modifier ou influencer les décisions prises par les échelons supérieurs de l'administration, qui ont la haute main sur les finances publiques. Ces critiques sont formulées également par les porte-parole municipaux qui discutent des secteurs des transports, du logement, de la gestion de l'environnement, des loisirs et de l'assistance publique.

41. Les autorités provinciales et régionales. La politique de main-d'oeuvre et d'immigration est un autre exemple d'activité fédérale influant sur le développement des régions. Enfin, on signale les pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral.
42. Les fonctions et les responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'urbanisme se sont traduites par la création du département d'Etat chargé des Affaires urbaines, dont on considère qu'il joue un double rôle. Le gouvernement fédéral reconnaît que la nécessité d'une coordination de la politique fédérale avec et parmi les ministères et organismes fédéraux, dont les responsabilités les amènent à oeuvrer dans le secteur municipal, est le principal motif de la création du département d'Etat chargé des Affaires urbaines. De plus, le rôle de celui-ci doit aussi comprendre la collaboration intergouvernementale avec les provinces et, par leur intermédiaire, avec les municipalités, sur des questions d'intérêt commun.
43. On souligne que le département d'Etat n'a pas été chargé de restreindre les pouvoirs des provinces, mais bien de compléter, de renforcer et d'étendre les possibilités des provinces en matière d'urbanisme et la capacité des provinces et des municipalités d'intégrer les activités fédérales dans leurs propres programmes. Le ministre souligne le rôle de soutien que le gouvernement fédéral entend jouer par l'intermédiaire du département d'Etat chargé des Affaires urbaines. Il exprime l'opinion que les gouvernements provinciaux sont les mieux équipés pour mener à bien la planification de l'expansion et de l'aménagement urbains. Ce sont les provinces qui sont les plus à même d'établir le cadre dans lequel pourraient être définis les programmes, les politiques et l'avenir de l'urbanisme. On estime que le rôle des municipalités dans ce processus tripartite dépend de la reconnaissance de celles-ci par les provinces et des qualités de direction de ces dernières.
43. Dans sa conclusions, le ministre souligne l'importance de la concertation tripartite. On insiste de nouveau sur la nécessité de reconnaître que tous les échelons de gouvernement sont près du peuple et devraient donc participer à des entretiens le concernant.

au point un mécanisme efficace pour faciliter la coordination des politiques et des programmes de ce dernier qui influent sur les priorités et la planification provinciales.

38. Le coprésident municipal, M. Newman, définit la position des municipalités en soulignant particulièrement la situation difficile des unités administratives locales, en raison de l'insuffisance des ressources d'une part et de l'augmentation des responsabilités de l'autre. De plus, les municipalités se trouvent souvent en position de faiblesse lorsque les autorités fédérales ou provinciales lancent des politiques et des programmes sans avoir auparavant consulté les autorités locales. D'après les municipalités, il faudrait chercher à délimiter le problème et les secteurs où une recherche commune de solutions serait nécessaire plutôt qu'à définir une position municipale ferme dans chaque cas particulier.

39. L'exposé des municipalités porte donc sur la recherche des moyens les plus efficaces possibles de faire face aux défis et aux problèmes, en établissant des relations réalistes entre toutes les personnes intéressées, plutôt qu'en répartissant officiellement les pouvoirs, de manière rigide. On signale qu'il serait possible de remanier les relations constitu-

tionnelles afin que l'autorité s'exerce là où réside la responsabilité, mais on pense qu'il est plus approprié, dans les circonstances actuelles, de reconnaître de manière précise et officielle, mais limitée, le rôle important des administrations municipales dans le système fédéral canadien. On soutient que cela nécessiterait une participation directe dans toutes les relations intergouvernementales où existe une concertation sur des questions d'intérêt commun. Comme l'expose le représentant des muni-

cipalités, il faudrait tenter de définir la manière dont, pratiquement, nous pouvons conjuguier nos efforts avec ceux des gouvernements fédéral et provinciaux pour résoudre les problèmes et les défis qui nous préoccupent tous.

40. Dans son entrée en matière, le coprésident fédéral souligne les diverses responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard de questions d'intérêt provincial et municipal. La nécessité d'éliminer les disparités régionales a amené le gouvernement fédéral à collaborer avec

33. Le coprésident provincial ouvre la discussion en déclarant que toute délimitation du rôle de chaque échelon de gouvernement doit clairement tenir compte de la primauté des gouvernements provinciaux dans les affaires provinciales et municipales, tant du point de vue constitutionnel que pratique. C'est pourquoi les provinces ont la charge de définir leur rôle et celui des municipalités dans ces domaines, d'exécuter des plans d'aménagement et de déterminer (en collaboration avec les municipalités, lorsqu'il y a lieu) l'importance des ressources nécessaires pour assumer leur responsabilités aux niveaux provincial et municipal. De plus, d'un point de vue provincial, le rôle des municipalités consiste à assurer planification et services en collaboration avec les provinces.
34. On considère que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de soutien, complémentaire de celui des provinces. On juge nécessaire que le gouvernement fédéral soit tenu de consulter les provinces à propos de toutes les initiatives émanant des autorités fédérales et pouvant avoir des effets sur les politiques et les programmes provinciaux. On propose que les provinces aient des entretiens avec le gouvernement fédéral dans les cas où des conditions semblables permettent aux provinces de coordonner leurs positions.
35. L'Alberta remarque que le problème urbain n'est pas un "problème national". Les problèmes d'urbanisation doivent être étudiés dans leur contexte provincial et régional particulier. Il est essentiel que les politiques urbaines tiennent compte des intérêts régionaux.
36. Plusieurs provinces réaffirment individuellement l'importance de la primauté constitutionnelle des provinces dans ce domaine. Le porte-parole du Manitoba, qui n'est pas d'accord avec cette opinion, préfère, en matière constitutionnelle, le pragmatisme au cloisonnement. Au cours de la discussion, un représentant municipal appuie cette dernière opinion.
37. La province d'Ontario discute son programme de planification et d'aménagement régional ainsi que de réforme fiscale (Design for Development), où le rôle de la province et celui des municipalités sont clairement définis. On émet l'opinion que le gouvernement fédéral doit mettre

29. L'Alberta attribue certains des problèmes les plus urgents qui sollicitent l'attention des autorités à l'évolution économique et démographique inégale qu'engendre le processus d'urbanisation. L'expansion des deux grandes métropoles de la province peut se rattacher au déclin des régions rurales. Les problèmes de l'urbanisation ne se limitent donc pas aux grandes agglomérations urbaines; il s'agit fondamentalement des problèmes de croissance régionale.
30. Le représentant fédéral convient qu'en étudiant les problèmes associés à l'urbanisation, on oublie les localités rurales qui ont souvent besoin d'une aide particulière.
31. Plusieurs participants font ressortir l'importance et la portée historique de cette réunion des trois niveaux de gouvernement, consacrée à la discussion de problèmes communs. À ce sujet on exprime l'opinion que parce qu'elles entretiennent les rapports les plus directs avec la population, les administrations municipales sont mieux en mesure de s'occuper des problèmes urbains et municipaux. Un représentant provincial objecte que les liens entre les représentants provinciaux et fédéraux et leurs électeurs sont tout aussi étroits. Selon lui, par conséquent, il ne faut pas fonder la répartition des compétences dans le secteur des affaires urbaines sur la notion que les rapports les plus étroits entre la population et ses dirigeants se situent à l'échelon municipal. Un représentant municipal rétorque alors que les représentants municipaux sont les premiers à être saisis des problèmes de leurs électeurs et que c'est sur leur intervention qu'on fonde les plus grands espoirs d'efficacité.
-
- Article 2 de l'ordre du jour
32. À l'ouverture de la première séance de l'après-midi le président énonce le deuxième article de l'ordre du jour:
- "2. Le rôle des trois échelons de gouvernements face aux problèmes et aux défis reconnus à l'article 1 et, en particulier, le rôle des administrations locales.

25. A ce propos, le délégué de l'Ontario insiste sur la nécessité de tenir compte des effets de l'aménagement urbain sur les régions non urbaines. C'est pourquoi l'un des aspects fondamentaux du programme Design for Development, établi par l'Ontario il y a six ans, réside dans l'élaboration de plans régionaux d'ensemble pour les cinq zones de planification de la province.
26. Un porte-parole des municipalités pousse cet argument plus avant en signalant les sérieuses lacunes des études menées jusqu'ici au sujet des problèmes municipaux. On a beaucoup parlé de l'urbanisation, mais on a délaissé presque complètement l'importance de la vie rurale. Ce serait une erreur grave que de s'occuper uniquement des grands centres urbains en oubliant les régions rurales quand il s'agit d'entreprendre des études ou de verser une contribution financière. Il faut procéder à une étude globale des problèmes municipaux, qui tienne compte des municipalités rurales, grandes et petites.
27. Plusieurs participants appuient ce thème. Bien que les Prairies ne soient pas encore aux prises avec les problèmes pressants de l'urbanisation, les indices de danger son visibles et l'on se préoccupe de l'avenir immédiat dans les zones tant rurales qu'urbaines. Par suite de l'exode de la population rurale, l'exploitation agricole familiale est passée aux mains d'entreprises étrangères, ce qui a entraîné une certaine perte de contrôle sur nos ressources naturelles et menace de détruire le mode de vie typique des villages et des petites villes de l'Ouest canadien.
28. On fait en outre valoir que les pressions auxquelles sont soumises les grandes agglomérations urbaines ont tendance à s'étendre et à influencer sur les petites municipalités des régions rurales environnantes. La migration de la population des grands centres vers des localités plus petites a tôt fait de transformer les régions considérées naguère comme rurales en régions de plus en plus urbaines, et le cycle se répète.

difficultés inhérentes à l'élaboration de lignes de conduite au niveau gouvernemental sont le manque de coordination et l'absence de communication entre les différents échelons de gouvernement ainsi que les problèmes de disparité fiscale. On estime que pour résoudre les problèmes de l'urbanisation, il est indispensable de procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux de façon à les rendre plus conformes aux responsabilités. Le représentant ajoute qu'il est aussi nécessaire de remanier la répartition des pouvoirs fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de fournir aux provinces une assiette fiscale qui leur permette d'assumer leurs responsabilités financières envers les municipalités. Le délégué du Manitoba exprime le point de vue que les administrations municipales ne sont pas les seules à éprouver des difficultés lorsqu'il s'agit de percevoir des impôts. Les trois échelons de gouvernement ont des sources limitées de revenus, et le taux actuel des impôts est au maximum que peut supporter le contribuable.

23. Le coprésident fédéral reconnaît que tous les participants conviennent qu'aucun niveau de gouvernement ne dispose des ressources ni de la compétence nécessaires pour répondre, à lui seul, aux besoins de la population urbaine. Le problème du financement est crucial, mais il n'entre pas dans le mandat de la Conférence de discuter des accords de partage des impôts et des recettes. La question dont est saisie la conférence est de déterminer le meilleur moyen d'établir un mécanisme de concertation tripartite qui permettra aux trois niveaux de gouvernement d'accroître, le plus possible, l'efficacité de leur processus de décision respectif.

24. Parlant des effets de l'urbanisation, le coprésident municipal souligne que ce processus intéresse toutes les municipalités. Bien que les problèmes les plus apparents se manifestent surtout dans les grandes agglomérations urbaines, leurs conséquences se font sentir dans toutes les localités urbaines et rurales du Canada. La portée de ces conséquences variera, bien sûr, selon l'importance et le type des municipalités urbaines, mais une distinction stricte entre les problèmes ruraux et urbains pourrait induire en erreur. Si nombre des problèmes de l'expansion urbaine sont, en fait, plus aigus dans les municipalités, les problèmes qui en découlent, entre autres, la migration et l'évolution

- dépenses le plus efficacement possible et pour le plus grand bien de tous les Canadiens.
18. Le gouvernement de l'Ontario, appuyé par un certain nombre d'autres provinces et de municipalités, soutient que les provinces doivent établir des programmes et assurer la prestation de services efficaces aux municipalités sur une base régionale, mais que, pour ce faire, elles doivent compter sur le gouvernement du Canada puisqu'elles ne disposent pas de recettes fiscales excédentaires et les municipalités encore moins.
19. Le Québec souligne que les municipalités sont déjà très conscientes des problèmes existants et que la solution, la seule solution, est d'ordre financier. Le représentant du Québec souscrit également au point de vue que les provinces doivent d'abord déterminer les priorités et les programmes en coopération avec les administrations locales et, ensuite, résoudre les problèmes les plus pressants.
20. Le maire Newman, parlant au nom des municipalités du pays, déclare que les autorités locales donnent à l'expression "indépendance fiscale" le même sens que lui ont donné les administrations provinciales au cours des négociations qui se sont déroulées entre 1961 et 1971 au sujet de l'amélioration des formules de répartition des impôts. M. Newman souligne qu'on demande aux administrations locales de fournir un plus grand nombre de services supplémentaires et nouveaux qui débordent les objectifs que vise et qu'a toujours visés l'impôt foncier. Les municipalités reçoivent, il est vrai, des contributions financières des autres échelons de gouvernement, mais ce qui préoccupe les administrations locales, c'est que ces contributions sont liées à certaines conditions. Plusieurs autres porte-parole des municipalités attirent l'attention sur des problèmes particuliers pour mettre en lumière les difficultés auxquelles font face les municipalités à cause du régime fiscal actuel aux termes duquel les fonds qu'elles reçoivent sont nettement insuffisants.
22. Le gouvernement de l'Alberta signale l'écart prononcé entre les pouvoirs fiscaux et les dépenses réelles, et souligne que les principales

ments le devoir, de veiller à ce que les deniers publics soient
année et que les contribuables canadiens ont le droit, et les gouverne-
publics assurés par les divers niveaux de gouvernement augmentent chaque
des responsabilités. On reconnaît généralement que le coût des services
fournir les ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice
savoir qui doit faire qu'il et à déterminer ensuite qui serait chargé de
résoudre si on ne réussit à s'entendre clairement sur la question de
Québec et l'Ontario, sont d'avis qu'on ne parviendra jamais à les
17. En ce qui touche les problèmes municipaux, plusieurs provinces, dont le

programmes urbains.
concertation au sujet des objectifs, priorités, lignes de conduite et
avec les trois échelons de gouvernement selon un processus permanent de
programmes administrés au niveau fédéral soient conçus en collaboration
représentant les trois parties intéressées. Cela garantirait que les
les objectifs provinciaux-municipaux et être appliqué par un personnel
exclusive des provinces à l'égard des institutions municipales, appuyer
de consultation doit être conjoint, compatible avec la compétence
de gouvernement de faire face au phénomène de l'urbanisation. Ce mode
de consultation tripartite efficace afin de permettre à tous les niveaux
16. Le représentant fédéral estime que la conférence doit établir un mode

ensemble.
toutes les municipalités et, par conséquent, pour la population dans son
approche globale permettrait d'obtenir des résultats satisfaisants pour
de la gestion de l'environnement et de l'aide sociale. Seule une
y a chevauchement d'intérêts, notamment, ceux du logement, des transports,
trouver des solutions satisfaisantes dans les nombreux domaines où il
La coopération intergouvernementale est le seul moyen rationnel de
une nette délimitation des pouvoirs ne serait pas toujours possible.
des fonctions et des attributions entre les niveaux de gouvernement,
15. Le coprésident municipal déclare qu'indépendamment de la répartition
souscrit à cette réserve.

servent à la consultation et non aux décisions. Le représentant fédéral
de mécanismes de concertation tripartite sous réserve que ceux-ci
Le représentant de l'Alberta précise qu'il appuie la mise sur pied
14. A propos de l'objectif et des effets de la concertation tripartite,

10. Selon la délégation municipale, les réalités institutionnelles était comprises, la Conférence n'a pas à les examiner. Se fondant sur le fait, généralement reconnu, qu'il existe maintes questions d'intérêt commun qui préoccupent la conférence, la délégation municipale cherche à résoudre les conflits actuels dans le domaine des relations intergouvernementales en rationalisation le processus de décision gouvernemental.
11. Le ministre fédéral chargé des Affaires urbaines souligne en outre que la conférence n'a pas pour mission d'entreprendre une révision de la constitution. On reconnaît la compétence des provinces dans le domaine des institutions municipales. Toutefois, on reconnaît aussi que si les provinces exercent une compétence en partie exclusive et en partie conjointe dans nombre de secteurs d'importance cruciale pour la planification urbaine et l'urbanisation, le gouvernement du Canada est lui aussi responsable, à titre parfois exclusif, parfois conjoint, d'un bon nombre de domaines qui peuvent également influencer sur le déroulement de l'urbanisation. Dans le cadre de cette délimitation des compétences, le rôle du gouvernement fédéral est d'appuyer les objectifs établis conjointement en matière d'urbanisation.
12. A partir de cet exposé de la position constitutionnelle, les délégations expriment leurs vues sur la nécessité d'une concertation. Dans l'ensemble, elles appuient le principe de la concertation tripartite tout en formulant des opinions précises au sujet de la participation ainsi que de l'envergure et des effets de la concertation.
13. Plusieurs provinces font valoir que les mécanismes de consultation entre les autorités provinciales et municipales ont été ou sont établis sur une base soit régionale, soit provinciale. Le Manitoba fait remarquer, en particulier, qu'il appartient précisément au gouvernement fédéral de recourir à la consultation pour s'assurer que les programmes nationaux mis sur pied dans le domaine des affaires urbaines tiennent compte des intérêts régionaux et soient conçus en conséquence.

des provinces.

exclusivement du gouvernement fédéral qui doit les assumer de sa propre initiative; il ne pourrait s'y soustraire en raison de l'opposition
ment a un rôle à jouer. Certaines fonctions, en particulier, relèvent
de l'évolution des municipalités canadiennes. Chaque niveau de gouverne-
n'ont pas pour autant la responsabilité exclusive de tous les aspects
ressortisse exclusivement à la compétence des provinces, celles-ci
aux véritables solutions. Bien que l'institution des municipalités
contraintes constitutionnelles discutables qui pourraient faire obstacle
pas assez sur les questions importantes et se préoccupe trop de
S'il en appuie la teneur, il estime néanmoins que le mémoire n'insiste
Seul le Manitoba ne souscrit pas au mémoire collectif des provinces.

9.

à refléter son rôle de soutien.

Affaires urbaines doit préciser ses attributions à cet égard de façon
l'échelon provincial. Selon elle, le département d'Etat chargé des
cipalités, doit être d'appuyer les lignes de conduite établies à
fédéral, surtout en ce qui a trait aux politiques relatives aux muni-
fédéral. Pour sa part, l'Alberta estime que le rôle du gouvernement
ressources financières réellement disponibles se trouvent au niveau
toutes deux au provinces et à leur municipalités, alors que les principales
constitutionnelles et la solution des problèmes pratiques appartiennent
pouvoirs et des attributions. A son avis, les principales attributions
l'urbanisation future, il faut clairement délimiter des cadres des
Le représentant de l'Ontario souligne que pour relever le défi de
responsabilité prépondérante des autorités provinciales et municipales.
problèmes urbains doit, par conséquent, reposer sur le principe de la
régionale et locale. La participation gouvernementale à la solution des
pays, les problèmes d'urbanisation sont de nature essentiellement
vie d'un nombre sans cesse croissant de citadins dans chaque région du
urbaines du Canada influe de façon très marquée sur la qualité de la
politiques des provinces. Bien que l'expansion des agglomérations
de communication et de la diversité des opinions et des doctrines
position provinciale commune en raison de la géographie, des problèmes
Le coprésident provincial mentionne la difficulté d'arriver à une

8.

L'exposé du point de vue de chaque délégation se déroule selon l'ordre convenu; l'article en question fait ensuite l'objet d'une discussion générale qui se termine à 12h30. Les points les plus importants en sont résumés dans les paragraphes suivants.

"1. Revue des problèmes et des défis auxquels font face les trois niveaux de gouvernement par suite de la transformation du Canada de société rurale en société urbaine."

7. L'ordre du jour annoncé au préalable par les coprésidents est officiellement accepté, puis le président demande que l'on présente l'article 1.

Article 1 de l'ordre du jour

- chacun des deux premiers exposés et d'une demi-heure pour le troisième. sacré à une discussion générale. On fixera une limite d'une heure pour fédéraux et le reste du temps disponible pour chaque article sera consacré au tour des représentants municipaux. Viendra ensuite le tour des représentants Les municipalités auront ensuite la parole selon l'ordre fixé par le suivant, comme d'habitude, l'ordre de leur entrée dans la Confédération. points. Les provinces communiqueront leur point de vue les premières d'exprimer leurs divergences de vues ou d'insister davantage sur certains qu'il représente, après quoi les membres auront chacun l'occasion des mémoires. Chaque coprésident exposera la position générale du groupe 6. Le président des séances expose la marche à suivre pour la présentation pour des séances publiques.
- accepte cette décision, mais demande qu'on prenne note de sa préférence peuvent pas être modifiées maintenant. Le représentant du Manitoba élaborés à partir du principe que les séances seraient privées, ne Les coprésidents répondent que les plans de la conférence qui ont été soulevé alors la question de l'accès des journalistes à la conférence. confidentielle des discussions. Le représentant provincial du Manitoba attire l'attention notamment, sur la nécessité de respecter la nature passe en revue la procédure qu'on suivra au cours des séances. Il ,
5. Le président des séances remercie les coprésidents de l'avoir choisis pour présider les délibérations de cette conférence historique, puis

1. La première conférence tripartite nationale sur des questions et problèmes urbains se tient à Toronto les 20 et 21 novembre 1972. Les autorités fédérales, provinciales et municipales y sont représentées par les ministres chargés des Affaires urbaines et municipales et par des représentants de municipalités, rurales et urbaines, venus des dix provinces, des territoires du Nord-Ouest et du Yukon. 2. Les coprésidents de la conférence, qui représentent respectivement chacun des trois échelons de gouvernement participants, sont l'honorable Ron Basford, ministre d'Etat chargé des Affaires urbaines, l'honorable J. Fraser Mooney, ministre des Affaires municipales de la Nouvelle-Ecosse, et M. D.G. Newman, maire de Whitby (Ontario) et président de la Fédération canadienne des maires et des municipalités. Le sénateur H. Carl Goldenberg prend part à la réunion en tant que président des séances. 3. A l'ouverture de la conférence, qui se tient à huis clos, chaque coprésident prononce une courte allocution de bienvenue. Tout d'abord, le coprésident provincial souligne le caractère historique de cette première réunion de représentants des trois paliers de gouvernement, convoquée pour l'étude de problèmes communs découlant de l'urbanisation. M. Mooney rend un hommage particulier aux travaux des anciens coprésidents, à qui revient le mérite d'avoir entrepris d'organiser la conférence. Le coprésident municipal souligne l'importance de la réunion du point de vue des administrations locales du Canada, dont les représentants, venus de toutes les régions du pays, peuvent contribuer à élargir la perspective de la conférence. Le coprésident fédéral exprime l'espoir que la conférence pourra marquer une étape en convenant des mécanismes à établir pour une concertation valable et constructive visant à accroître l'efficacité des trois niveaux de gouvernement dans leur secteur de compétence respectif et à hausser la qualité des services que reçoit le contribuable en échange de ses impôts. 4. Chaque coprésident remercie le sénateur Goldenberg d'avoir accepté la charge de présider des séances, après quoi on lui remet la conduite de la conférence.

Compte rendu sommaire

TORONTO, ONTARIO

LES 20 ET 21 NOVEMBRE 1972

CONFERENCE TRIPARTITE

Les idées énoncées ci-dessus ne constituent qu'une base de discussion. Même si nous estimons que chaque point est un élément important d'une forme véritable de coopération et de consultation, nous ne sommes pas obstinément attachés au détail d'aucune de ces propositions. Cependant, nous sommes fermement convaincus que ces réunions doivent se tenir de façon régulière et que chaque gouvernement participant doit pouvoir décider librement de la façon dont sa représentation sera déterminée.

3. Que le droit de chaque palier de gouvernement participant de choisir ses propres représentants soit reconnu et confirmé.
4. Qu'un comité exécutif ou directeur soit établi pour la Conférence tripartite et qu'il se compose du ministre fédéral d'Etat aux Affaires urbaines, du ministre provincial désigné par la Conférence des ministres des Affaires municipales ou tout ministre nommé par les provinces, et du président de la Fédération canadienne des maires et des municipalités.
5. Que ledit comité soit responsable, par l'entremise d'un secrétariat approprié (item 8), du fonctionnement permanent de la Conférence et qu'il lui incombe de s'occuper de certaines questions comme les dates des conférences, le lieu, les frais, l'ordre du jour, l'organisation des comités, etc.
6. Qu'un ensemble de comités permanents tripartites chargés de questions importantes soit mis sur pied par le comité exécutif ou directeur, ainsi qu'une structure donnant l'appui nécessaire au niveau officiel.
7. Que les comités tripartites à l'échelon régional ou local, représentant chaque palier de gouvernement, soient coordonnés dans le cadre du principal comité permanent proposé.
8. Qu'un secrétariat (item 5) soit formé et soit compatible au comité exécutif ou directeur. Si un secrétariat est mis sur pied à des fins semblables pour des questions de relations fédérales-provinciales, le secrétariat tripartite devra y être relié ou en faire partie.

1. Que la Conférence tripartite devienne une conférence plénière permanente des trois paliers de gouvernement et qu'elle ait lieu au moins annuellement.
2. Que, dans tout programme de consultation internationale qui pourrait être mis sur pied, on prévienne, dans le mécanisme de consultation, que les trois paliers de gouvernement puissent être représentés séparément dans la mesure où leurs intérêts directs ou indirects sont en cause.

Nous proposons :

D'après les principes que nous venons d'énoncer, nous formulons les propositions suivantes comme base d'un mécanisme permanent de coopération et de consultation.

Nous n'avons aucune idée fixe et irrévocable sur la plupart de ces questions. Un organisme de ce genre aura beaucoup plus de chance de réussir s'il évolue progressivement avec le temps plutôt que s'il est une création rigide et instantanée. Nous avons cependant quelques propositions précises à formuler lesquelles nous l'espérons, serviront de base à une entente prochaine qui nous permettra de prendre des dispositions satisfaisantes en vue de continuer ce travail si bien amorcé.

L'établissement d'un secrétariat, etc.

composition du comité exécutif et des sous-comités, le financement, leur fréquence et où se tiendront-elles? Il faudra déterminer la juridiction; comment les réunions seront-elles organisées; quelle sera la base de l'organisme proposé; devront-ils reposer sur une base et comment les représentants seront-ils choisis; quels seront les

En conséquence, nous sommes d'avis que nous devrions viser à la mise sur pied d'un organisme aussi simple et aussi compact que ses fonctions le permettront. Il va sans dire qu'un certain nombre de questions doivent être soulevées et qu'il faut y répondre, par exemple: qui sera représenté au sein de cet organisme

Il existe un certain nombre de questions de détail difficiles à régler; mais, qu'il soit bien compris que, même si nos objectifs nécessiteront l'établissement d'une structure de travail permanente pour obtenir une coopération efficace, nous ne préconisons pas la prolifération d'institutions pour arriver à cette fin. Nos buts peuvent être atteints sans que l'on crée un quatrième palier de bureaucratie.

Aucune personne qui possède une certaine expérience de la négociation, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, ne pourra croire que l'existence d'un mécanisme, si perfectionné soit-il, rendra possible une coopération et une consultation efficaces. Il faut absolument que l'on reconnaisse la mutualité des intérêts, que les intérêts particuliers s'effacent devant le bien de la collectivité et qu'il règne un climat de confiance. Cependant, on doit admettre que la possibilité de transformer les idées et les projets en instruments pratiques de coopération dépend de l'élaboration des moyens voulus pour aborder méthodiquement les problèmes.

Au cours des deux premières sessions, on s'est préoccupé de définir les problèmes et les défis auxquels nous devons faire face et de déterminer le rôle que devront jouer les différents paliers de gouvernement. La troisième session a pour but de trouver les moyens de résoudre les problèmes et de relever les défis en utilisant le mécanisme de coopération et de consultation intergouvernementales.

Mais ce n'est pas notre intention de discuter aujourd'hui d'affaires constitutionnelles. Notre premier souci a toujours été de tenter d'établir de quelle façon, en termes pratiques, nous pourrions combiner nos efforts à ceux du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux pour aborder la solution des problèmes et des défis que nous rencontrons.

Nous nous félicitons du fait que le Comité spécial conjoint a reconnu la validité de notre position, même s'il ne voyait pas de quelle façon il serait possible d'en arriver à cette garantie constitutionnelle de l'autorité municipale.

La réponse que nous trouvons la plus appropriée dans les circonstances comprend la reconnaissance spécifique et formelle, si limitée qu'elle soit, du rôle responsable des gouvernements municipaux dans le système fédéral du Canada. Cette reconnaissance exigerait la participation directe des municipalités, par l'entremise de leurs représentants, dans tous les rapports intergouvernementaux et elle permettrait une consultation directe avec le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux dans toutes les questions qui ont une portée sur leurs intérêts.

Le fait de ne pas revendiquer cette reconnaissance ne signifie pas pour autant que nous acceptons l'état de chose actuel, et nous estimons qu'il serait possible de trouver le moyen d'en arriver à une plus grande mesure de reconnaissance formelle. Comme nous l'avons déclaré devant le Comité spécial conjoint:

Nous avons déjà exposé clairement notre position sur ce sujet, comme nous l'avons fait dans notre exposé à la réunion des ministres des Affaires municipales au mois d'août 1970 et dans celui que nous avons présenté au Comité spécial conjoint sur la Constitution, au mois de mars 1971. Nous ne ferons au cours de cette conférence aucun plaidoyer pour la reconnaissance constitutionnelle explicite du gouvernement municipal.

Cette subordination avait peut-être à une certaine époque une base logique et acceptable, mais la croissance rapide des agglomérations urbaines a donné lieu à une augmentation parallèle des besoins municipaux qui ne peuvent être comblés que par une participation plus grande et plus efficace à l'élaboration des politiques vitales, et non simplement par un va-et-vient administratif. La première réponse, et elle est bien évidente, c'est qu'il devrait y avoir un réaligement de ces rapports de façon que l'autorité réside là où se trouvent les responsabilités. D'aucuns nous diraient que c'est là la solution évidente, particulièrement dans le cas des grandes régions métropolitaines.

Indépendance et elles n'existent que grâce à la volonté des législatives provinciales. C'est du moins la position juridique, bien qu'il s'agisse d'une exagération, si l'on considère la situation en termes politiques pratiques.

demandeur, s'il n'avait aucune expérience de la vie politique, pourquoi tout le monde semble plus intéressé à savoir qu'il va accomplir le travail plutôt qu'à la solution elle-même. Il comprendrait mieux la situation s'il participait lui-même au processus, car les approches politiques aux problèmes sont difficiles pour un grand nombre de raisons, sans compter leurs propres complexités.

Nous ne voulons pas laisser entendre que c'est le système fédéral qui est le grand responsable de notre problème. On ne possède aucune preuve que les états unitaires ont réussi là où nous avons failli à la tâche. Mais le fait demeure que le système du partage de l'autorité sous lequel nous vivons présente des contraintes supplémentaires, qui, à certains moments, donnent lieu à de fortes controverses et à des manœuvres de position. Il y a souvent des conflits d'autorité et de compétence qu'il est très difficile de régler. Des difficultés semblables surviennent entre les provinces et les municipalités, bien que les rapports aient une base juridique différente.

Il se produira des ajustements et des accommodements dans les processus politiques normaux; cela dépendra fortement de ceux qui possèdent la balance du pouvoir. Nous en avons eu un exemple au cours des dernières années dans les rapports changeants entre le gouvernement fédéral et celui des provinces. Par tradition, le pouvoir fédéral est fondé sur le concept d'un idéal national et sur le contrôle du trésor public. Le pouvoir provincial est fortement constitutionnel à l'origine, bien que de fortes pressions politiques régionales aient été apparentes dans certains cas.

Mais les rapports entre les provinces et les municipalités ont évolué de façon fort différente. Les parieurs diraient que les des sont truqués, car les municipalités du Canada ne jouissent d'aucune

Cette discussion sur les domaines de responsabilité et le besoin de collaboration peut sembler superficielle aux yeux d'un spectateur objectif qui s'intéresse au problème et à sa solution plutôt qu'au processus de la solution. Il pourrait vraisemblablement nous

S'il est vrai que toutes nos études et nos recherches ne nous ont rien appris de nouveau, il faut reconnaître cependant que nous comprenons maintenant plus clairement que la complexité des problèmes que nous rencontrons exigera tous nos efforts concertés plutôt que des efforts dispersés faits dans un esprit de concurrence ou d'indifférence et dans l'isolement.

Nous n'avons pas tenté au cours de ces études de fournir des réponses spécifiques. Il serait peut-être plus juste d'admettre que nous n'avons que délimité la dimension de nos intérêts mutuels et tenté d'illustrer en termes généraux les domaines où chacun de nous pourrait contribuer le plus utilement possible.

- 1) Transport
- 2) Logement
- 3) Régie de l'environnement
- 4) Récréation et loisirs
- 5) Assistance publique.

Vous vous souviendrez sans doute que nous avons traité ces sujets sous les titres qui suivent:

La documentation de référence à laquelle on se reportera maintenant est fondée sur les études faites par les comités de la Fédération canadienne des maires et des municipalités et par les associations provinciales. Mais nous estimons qu'il est nécessaire de les placer dans la perspective du thème de la Deuxième session.

ressources limitées des gouvernements devient plus intense. Il existe, non seulement une lutte pour la précedence entre les différents paliers de gouvernement, mais aussi un sérieux conflit de priorités dans les objectifs que chaque palier veut poursuivre. Nous aurons déjà accompli beaucoup si nous réussissons à définir les principaux secteurs de responsabilité et si nous pouvons les attribuer à un seul organisme. Mais, comme nous essaierons de le démontrer, ces questions sont devenues très compliquées et les domaines d'intérêt qui chevauchent les uns sur les autres se sont élargis en conséquence.

Au cours de la première session, nous avons mentionné de façon générale certains des secteurs où l'on se rend compte d'une augmentation considérable de la participation des trois paliers de gouvernement. C'est sur ces domaines fonctionnels que nous voulons nous arrêter un peu plus longtemps cette fois, non pour tenter de trouver des solutions finales ni pour établir la position définitive du secteur municipal à leur égard, mais plutôt pour situer les limites du problème et les domaines qu'il faut étudier conjointement en vue de suggérer pour l'avenir des solutions rentables.

Notre premier souci est de trouver des solutions à autant de problèmes et de défis que possible. Notre principal souci n'est pas d'établir notre propre rôle, bien qu'il ne servirait de rien de vous faire croire que cela ne nous intéresse pas au plus haut point. Nous nous préoccupons en premier lieu de découvrir des approches qui nous permettront de rencontrer ces nombreux défis de la façon la plus efficace et la plus économique possible et nous estimons que, dans la plupart des cas, ces approches ne pourront être développées que par une étroite collaboration entre toutes les parties en cause plutôt que dans une division d'autorité stricte et formelle.

Ces questions deviennent de plus en plus difficiles à résoudre au fur et à mesure que la concurrence pour l'obtention des

des ressources financières.

Y compris de nouvelles priorités dans l'allocation conjointement par les trois paliers de gouvernement, des politiques nouvelles et dynamiques élaborées la qualité s'améliore - demandent, cela va sans dire, d'une croissance ordonnée et d'un environnement dont et autres services urbains, le tout dans le cadre de récréation, le contrôle de la pollution de l'air traitement des déchets, des parcs et des services équilibrés, un bon approvisionnement d'eau, le logement urbain ainsi que des systèmes de transport la population des services adéquats en fait de Les dimensions de ce défi qui consiste à fournir à

considérable au problème urbain:

son quatrième Rapport annuel, dans lequel on consacre un espace Le Conseil économique du Canada déclare ce qui suit dans

que l'on pourrait nous accuser de plagiat.

se rapproche tellement de plusieurs points de vue au secteur municipal

autorité reconnue en la matière, parce que son approche du sujet

La meilleure façon de l'aborder serait peut-être de vous citer une

Le rôle du gouvernement local est d'un intérêt particulier.

des paliers du gouvernement du pays.

allons maintenant rattacher ces problèmes aux rôles divers de chacun

rencontrer aujourd'hui dans l'exercice de leurs fonctions. Nous

d'identifier les problèmes et les défis que les gouvernements

Au cours de notre première session, nous avons tenté

Maintenant que c'est chose faite, nous consacrerons toute notre énergie à son succès et à sa justification, non seulement aux yeux de ceux qui sont directement intéressés mais, ce qui est plus important, aux yeux de la population du Canada, car c'est elle qui est la plus intéressée aux résultats de nos efforts.

Nous n'avons pas l'intention en exposant notre point de vue, de rejeter notre part de responsabilité et faire porter sur d'autres le blâme pour les erreurs d'omission ou de commission du passé. Nous devons tous accepter notre part de responsabilité. Il nous faut prendre les décisions sur des questions fondamentales d'autorité et sur des questions pratiques de structure. Nous espérons que, grâce à des rencontres régulières, maintenant et à l'avenir, nous pourrions examiner de façon objective et rationnelle et en tant que partenaires les forces qui ont créé les problèmes et les défis que nous rencontrons aujourd'hui et que ce processus nous permettra de trouver les moyens d'en arriver à un meilleur processus politique. En procédant de cette façon nous pourrions peut-être, en tant que représentants actuels (et temporaires) de la volonté du peuple travailler de concert plutôt qu'en concurrence et en conflit, en partenaires plutôt qu'en adversaires. Nous avons devant nous l'occasion de remplir le mandat que la population nous a confié et de maintenir la viabilité de notre système.

Alexandre Pope a peut-être exagéré les fait lorsqu'il a écrit les lignes qui suivent:

Que les idiots se disputent au sujet des formes de gouvernement; Ce qui est administré de la meilleure manière, voilà où est le meilleur système.

Mais il nous donne tout de même matière à réfléchir en ce moment où nous tâchons de donner au peuple canadien le "meilleur gouvernement pour son argent."

Les domaines de responsabilité publique qui doivent retenir notre attention ne se limitent pas à ceux qui sont mentionnés dans la présente étude. Il y en a d'autres qui posent des problèmes aigus et auxquels il faut trouver des solutions. Nous les considérons, toutefois, comme typiques de genre du problème qui dépassent les limites des responsabilités juridictionnelles particulières. Il y a dans chacun de ces domaines des problèmes importants qu'il faut étudier et régler si notre société est appelée à survivre et si nous voulons que la population prospère. Il y a dans chacun de ces domaines des problèmes qui relèvent de notre responsabilité.

Une grande partie de ce que nous avons dit, et de ce que nous dirons, a déjà été dit auparavant. Ce qu'il y a de nouveau, et peut-être de rare, c'est que ces questions sont maintenant l'objet d'une discussion formelle. Ce fait indique que l'on reconnaît aux municipalités le droit de participer à une cause commune, droit qu'on a souvent mis en doute et qu'on a pris comme excuse pour ne pas accorder au gouvernement municipal la place qui lui revient dans le gouvernement du pays.

Les conférences peuvent en elles-mêmes n'avoir qu'une importance relative. Mais une conférence aux objectifs précis comme celle qui nous réunit aujourd'hui et demain est un événement rare. Réunis ce matin en sessions plénières les représentants élus de tous les gouvernements du Canada s'apprêtent à étudier de quelle façon on doit répondre aux problèmes et aux défis que la population du Canada leur a soumis. Pour ceux d'entre nous qui faisons partie du gouvernement municipal, c'est un événement d'une importance incalculable que nous attendions depuis longtemps et il faut nous pardonner si parfois nous avons cru qu'il ne se présenterait jamais.

Bien que les municipalités aient été soulagées d'une forte partie des coûts du fardeau de l'assistance, ces coûts augmentent continuellement, particulièrement au cours des périodes de grand chômage. Les municipalités du Canada reconnaissent l'importance du secteur local dans le domaine de l'assistance publique. Si elles étaient plus avantagées du côté financier, elles seraient plus en mesure d'apporter des solutions plutôt que de jouer le rôle de légataires universels d'un fardeau financier qu'elles ne peuvent ni calculer ni prévoir.

Il s'agit encore une fois d'un domaine où la nécessité d'une collaboration active à tous les paliers de gouvernement est très évidente. Il reste beaucoup à faire si l'on veut en venir à un programme d'assistance publique que l'on pourra considérer, sinon avec satisfaction, du moins avec une conscience un peu plus à l'aise. Il nous faut consacrer une attention soutenue à de nouvelles approches dans la conception globale de l'assistance, à des politiques économiques qui mèneront à une distribution plus équitable du fardeau des coûts sociaux, à des mécanismes adéquats de partage des coûts qui tiendront compte des ressources financières et à une conception plus claire et plus permanente des besoins.

On a besoin de coopération de plusieurs façons. La responsabilité financière première doit être assumée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais il s'agit ici d'un domaine d'intérêt local vital dans lequel les municipalités doivent être de véritables partenaires de travail. Nous ne prétendons pas connaître les réponses à tous ces problèmes spécifiques. Il serait peut-être plus juste d'admettre que nous n'avons que des limites la dimension de nos intérêts mutuels et tente d'illustrer en termes généraux les domaines où chacun de nous pourrait contribuer le plus utilement possible.

Nous trouvons ici, encore une fois, un secteur d'activité publique où l'on pourrait accomplir un plus grand nombre de choses par une planification d'envergure nationale et une meilleure distribution des ressources financières. Ce que l'on devrait savoir, mais qu'on ignore, c'est où se situent exactement les besoins, quelle est leur nature, lesquels d'entre eux sont les plus urgents et, enfin, qui doit subvenir à ces besoins et de quelle façon. On ne peut pas toujours être d'accord sur la meilleure façon de procéder, mais nous ne pourrions jamais concilier nos divergences de vues tant que nous ne connaissons et que nous ne comprendrions pas les différents plans et les différentes normes sur lesquelles chacun de nous a jeté son dévolu. C'est là un des problèmes de notre société moderne. Il ne suffit pas que le gouvernement qui possède les plus grands moyens financiers dirige des fonds vers ses objectifs préférés à l'exclusion de ceux qui sont les plus directement concernés.

5) Assistance publique

En dépit de la somme considérable d'argent, soit plus de 20 milliards de dollars au cours des dix dernières années, et des efforts sociaux gigantesques qui ont été consacrés aux problèmes de l'assistance publique au cours des dernières années, ce domaine n'en demeure pas moins un domaine de responsabilité publique rempli d'irrésolutions et de contradictions.

Nous rencontrons tous les jours des problèmes de besoins, d'universalité et de revenus. En dépit des efforts du Régime d'assistance du Canada, nous n'avons pas encore de normes régionales efficaces.

aspect matériel lorsqu'on le considère dans le contexte global. Ce rôle municipal est néanmoins très important, car la majeure partie des problèmes de pollution les plus sérieux, les plus urgents et les plus aptes à être corrigés font partie de la scène urbaine.

4) Récréation et loisirs

Les problèmes fondamentaux en vue de répondre aux besoins en fait de récréation et de loisirs dans le secteur public sont ce qu'on pourrait appeler une confusion organisée.

Notre constitution ne définit pas clairement les domaines de responsabilité dans le domaine de la récréation et des loisirs avec le résultat qu'on a assisté à une prolifération d'autorités, tant fédérales que provinciales, qui s'occupent chacune de leur côté d'un aspect ou l'autre des loisirs mais sans s'intéresser à la signification globale du problème du point de vue social.

Qu'ils le veuillent ou non, les gouvernements locaux ne peuvent éviter de porter une attention quotidienne à ces questions. Ils ont eu très peu d'occasions, du moins jusqu'à maintenant, de contribuer à l'élaboration d'une approche permanente en vue d'une politique globale permanente. Chaque palier de gouvernement s'est appliqué à poursuivre ses propres intérêts. Nous avons vu, par exemple, qu'on a proposé la création de dix nouveaux parcs nationaux, très désirables en soi, mais d'un intérêt limité pour la grande majorité de la population urbaine. Les provinces se préoccupent continuellement des intérêts et des désirs des voyageurs et des touristes. C'est aux municipalités, avec leurs ressources financières limitées, qu'on laisse le soin de s'occuper des besoins quotidiens de la population urbaine en matière de récréation et de lui trouver une place où elle peut s'éloigner et se reposer des pressions de la vie urbaine.

bien loin de l'objectif désiré. Notre insuccès est attribuable non seulement au fait que nous n'avons pu fournir la technologie nécessaire, mais aussi au fait que nous avons été incapables ou de débourser les forts montants d'argent nécessaires ou que nous avons hésité à le faire.

Les problèmes et les défis que les gouvernements rencontrent dans l'élaboration des politiques nécessaires sont si variés, si complexes et si changeants qu'il est souhaitable de mettre au point un programme général et compréhensif réunissant tous les éléments nécessaires aux paliers national, régional et local. Il nous faut élaborer conjointement des concepts de normes acceptables et, à partir de ces normes, des sanctions légales appropriées.

Nos divers domaines d'intérêt sont si étroitement liés qu'il n'est pas facile d'assigner des tâches particulières à chaque palier de gouvernement. Mais il semble y avoir des partages de responsabilités passablement logiques qui peuvent aider à nos efforts concertés. Si le gouvernement fédéral s'occupait essentiellement de l'élaboration d'objectifs nationaux, de la coordination et de l'établissement de la recherche nécessaire, ainsi que des mises à l'essai des plans politiques, les provinces seraient plus en mesure d'élaborer des normes générales pour la législation et la réglementation. De leur côté, et en raison de la nature locale d'un grand nombre de problèmes, les gouvernements locaux seraient chargés de surveiller les progrès et de voir à l'application des normes pertinentes, ce qui maintiendrait la situation locale à l'intérieur du cadre national et régional mis sur pied par les gouvernements aux échelons plus élevés.

Les problèmes de l'environnement sont considérables et complexes et le rôle municipal est relativement limité dans son

3) Régie de l'environnement

Une preuve évidente de l'intérêt accru qu'on porte à la qualité de la vie est le fait que les problèmes de l'environnement ont soudainement capté l'intérêt du public, même si une réponse active à ces problèmes a été bien peu évidente jusqu'à maintenant.

Les problèmes de l'environnement sont nombreux; mais, dans le contexte de ce qui nous intéresse particulièrement en ce moment, il y a deux facteurs qui nous concernent directement, soit la densité de la population et la technologie industrielle. Le premier de ces facteurs et, dans une certaine mesure, le deuxième également sont directement reliés à l'urbanisation croissante du Canada. Les différents genres de pollution (l'air, l'eau, les déchets de toutes sortes et le bruit) servent tous à démontrer la complexité de la situation avec laquelle les gouvernements sont aux prises.

Les résultats de la croissance de la population et de la technologie industrielle se voient, essentiellement, dans la demande croissante de possession des ressources naturelles et la concurrence dans leur utilisation, tant par le secteur public que par le secteur privé. Les demandes d'une société prospère orientée vers la consommation ne font qu'accélérer ces tendances.

Mais comment a-t-on réagi devant ces problèmes? Avons-nous prévu les exigences futures à l'égard de l'environnement et des ressources par le secteur public et le secteur privé ainsi que par la technologie sans cesse croissante? Nous sommes-nous préoccupés d'établir des limites au sein desquelles se réalisera notre croissance par l'élaboration de normes et par une entente sur les priorités? Si nous avons fait des efforts en ce sens, ils ont généralement été faits isolément, la plupart du temps par des tentatives fragmentaires, souvent incompatibles, parfois contradictoires et s'arrêtant souvent

Canada, par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement, qui a toujours joué le premier rôle, un rôle qui a complètement obscurci, du moins jusqu'à tout récemment, le rôle qu'ont joué les autres paliers de gouvernement.

Notre politique sur le logement ne sera jamais complètement satisfaisante tant que l'on ne reconnaîtra le fait qu'il ne s'agit pas d'une politique sociale encore plus grande directement reliée aux nombreux autres éléments de responsabilité publique tels que la récréation, les services municipaux, le transport, la santé et le bien-être, pour n'en mentionner que quelques-uns. Jusqu'à maintenant, nos politiques ont été élaborées de façon isolée et avec une reconnaissance limitée de la participation considérable de tous les paliers de gouvernement.

Ce n'est peut-être qu'un autre aspect de la même situation qui est à la base de plusieurs autres de nos manquements; nous voulons parler du manque d'une base financière adéquate. C'est certainement le cas des municipalités. Si ces dernières ont eu très peu à dire dans l'élaboration de la politique sur le logement, ce n'est certainement pas à cause d'un manque d'intérêt, mais parce qu'elles n'ont jamais joué des ressources financières qui leur auraient permis de soutenir leurs idées ou d'appuyer leurs demandes. En dépit du fait que la logique veut que le gouvernement qui est le plus près de la population joue un rôle important dans le domaine du logement et du développement communautaire, il est peu probable que des résultats concrets fassent suite à la participation de tous les paliers de gouvernement dans ce domaine vital de politique publique tant qu'on ne disposera pas de ressources financières adéquate.

Les choses étant ce qu'elles sont, il ne faut pas nous en vouloir si l'on s'attend à ce que le gouvernement local soit appelé à apporter une contribution substantielle à l'élaboration et à la mise à exécution des politiques qui portent sur le logement. Mais cela n'est pas et n'a jamais été le cas. C'est le gouvernement du

pays.

et les besoins varieront avec le temps et d'un endroit à l'autre du questions d'un intérêt local considérable dans lesquelles les demandes Le logement et son environnement sont essentiellement des

2) Logement

La solution logique du problème semble résider dans l'établissement de rapports plus étroits à l'échelon responsable de la planification et de l'exploitation des trois paliers de gouvernement. Il ne s'agit pas simplement de la discussion "automobile - transport public" dont on entend si souvent parler. C'est à une proposition à plus longue portée que tous les paliers de gouvernement sont liés inextricablement aux points de vue social, politique et financier. La nécessité de solutions à court terme n'en est pas pour autant écartée, mais il y a un besoin encore plus urgent de planification à long terme qui ne viendra qu'avec la reconnaissance de la responsabilité publique mutuelle que nous partageons.

- c) L'importance des demandes d'aide financière, en particulier de la part des gouvernements locaux;
- d) La nécessité d'une approche plus compréhensive du problème de la planification du transport et le rapport de ce problème avec les autres facteurs urbains comme l'emploi des terrains;
- e) L'influence considérable du transport urbain sur la qualité de la vie urbaine;
- f) La considération du transport comme service public ordinaire plutôt que comme service qui ne fait que rencontrer ses frais.

1) Transport

Les efforts que nous avons déployés pour évaluer les tendances générales dans la demande de services de transport urbain au Canada nous ont permis de découvrir plusieurs domaines de participation conjointe:

a) Les demandes croissantes qui sont le résultat de l'urbanisation du pays;

b) la nature de la responsabilité publique et le besoin de solutions conjointes plutôt que de solutions séparées;

Permettez-nous maintenant d'aborder ces domaines d'intérêt fonctionnel que nous avons décrits comme ayant une importance particulière à l'heure actuelle. Nous vous demandons de les étudier maintenant en vue de les rattacher à nos diverses responsabilités dans les institutions gouvernementales de notre pays.

Notre position n'est pas fondée sur la rhétorique, mais sur les convictions profondément établies de plusieurs centaines de représentants municipaux, des convictions fondées sur la certitude qu'une réponse véritablement efficace ne peut résulter tout d'abord que de la conception et de la reconnaissance de l'intérêt public, et ensuite de la conception de la nature conjointe d'un grand nombre de nos responsabilités.

Notre position n'est pas fondée sur la rhétorique, mais sur les convictions profondément établies de plusieurs centaines de représentants municipaux, des convictions fondées sur la certitude qu'une réponse véritablement efficace ne peut résulter tout d'abord que de la conception et de la reconnaissance de l'intérêt public, et ensuite de la conception de la nature conjointe d'un grand nombre de nos responsabilités.

adresser.

protectrice de nos intérêts politiques. Nous avons, au cours de la présente conférence, l'occasion de nous élever au-dessus de notre égoïsme naturel. Si nous laissons cette occasion s'échapper, il se peut qu'elle ne se présente pas de nouveau avant longtemps et nous mériterons les reproches que le public ne manquera pas de nous adresser.

Nous avons tous commis par le passé notre part d'erreurs dans l'élaboration de certains programmes ou dans leur mise en vigueur. La plupart de ces erreurs ont été oubliées ou pardonnées et on les a payées d'une façon ou d'une autre. Mais la plus grande erreur que l'on pourrait commettre aujourd'hui serait de refuser de reconnaître les réalités de la vie et de se réfugier dans la coquille

Il se peut que vous ne trouviez rien de bien nouveau ou de sensationnel dans nos propos, mais la connaissance des problèmes ne diminue pas pour autant le besoin qu'il y a de leur trouver des solutions. Nous pourrions être fiers de nos efforts si nous pouvions tomber d'accord sur le fait que ces questions ne sont pas simplement des sujets de débat à partir desquels nous espérons conserver ou même élargir notre autorité, mais qu'elles sont des questions essentielles d'intérêt public.

Des groupes semblables se sont également consacrés à l'étude des problèmes financiers et des relations intergouvernementales. Dans l'étude de toutes ces questions, les problèmes de financement ont une influence universelle et nous en traiterons sur cette base. Le problème des relations intergouvernementales comprend essentiellement la structure du gouvernement à tous les paliers. Tout en reconnaissant ce fait, nous estimons que les problèmes détaillés de la structure gouvernementale ne doivent pas être l'objet d'une étude particulière au cours de cette première conférence, mais il faut admettre qu'il faudra en aborder l'étude à une date ultérieure.

- 1) Le transport
- 2) Le logement
- 3) La régie de l'environnement
- 4) La récréation et les loisirs
- 5) L'assistance publique

De concert avec les représentants des associations municipales des provinces, divers comités de la Fédération canadienne des maires et des municipalités ont étudié pendant une période de plusieurs mois une variété de problèmes qui se situent dans les secteurs principaux qui suivent:

d'entre nous. Juste appréciation de la sincérité et de l'objectivité de chacun seront mieux en mesure d'accomplir la tâche commune si l'on a une attention et sur la mesure de notre communauté d'intention. Nous ce que devraient être les sujets qui méritent véritablement notre définitives, le plus important pour le moment est de s'entendre sur n'avons pas l'intention pour l'instant d'établir des solutions ajoutera à notre compréhension des problèmes. Etant donné que nous de nouveau à notre bagage de connaissances, mais nous espérons qu'elle dont nous avons défini les problèmes n'apportera probablement rien Vous êtes tous familiers avec ces divers domaines. La façon

gouvernements rencontrent aujourd'hui. problèmes ne sont que des échantillons des défis sérieux que nous mais il n'aura pas la même priorité dans toutes les régions. Les qu'une importance minime. Chacun d'eux a une importance absolue de défis que rencontreront tous les paliers de gouvernement n'a L'ordre dans lequel nous étudierons ces domaines particuliers

spécifiques. une étude plus approfondie. Ces études portent sur des problèmes d'études fonctionnelles et nous les avons soumises subéquemment à problèmes sont identifiées. Nous avons préparé un certain nombre actuelles, les secteurs d'activité en question ainsi que les géographique et autres et avec l'a-propos des politiques passées et de ce chevauchement varie avec les facteurs d'importance, de situation tous les gouvernements de ce pays. Bien que la nature et la dimension

Nous n'avons pas l'intention de vous donner une liste détaillée des problèmes et des défis que les gouvernements rencontrent au cours de cette période difficile et exigeante de notre histoire. Nous ne ferions ainsi que taxer encore plus le peu de temps que nous avons à notre disposition et qui doit être tout consacré à la compréhension de nos intérêts mutuels. Qu'il suffise de mentionner le fait qu'il y a beaucoup de secteurs d'activité générale qui, d'une façon ou d'une autre, mettent en cause presque

En même temps, et peut-être conjointement, ces attitudes sociales ont eu comme résultat des attitudes publiques plus positives qu'on a parfois eu de la difficulté à comprendre et auxquelles il a été difficile de s'ajuster, surtout pour ceux qui ont grandi dans les traditions du gouvernement représentatif. Quelles que soient nos préférences et nos opinions personnelles, nous ne pouvons cependant nier l'existence de ces forces qui constituent des influences importantes et croissantes sur la réponse des gouvernements aux demandes de la population.

La situation n'a pas été rendue plus facile du fait que, au moment même où l'on estimait qu'une solution s'offrait aux problèmes de l'âge industriel, nous avons été confrontés par des changements dans les attitudes sociales et politiques qui, dans certains domaines importants, rejettent certains aspects fondamentaux de l'industrialisation, bien que l'on ne s'oppose pas à la participation aux profits. Cette post-industrialisation, comme on l'appelle parfois, comporte des attitudes envers les dépenses et les profits publics qui nous a forcés à examiner de nouveau certains des principes fondamentaux qui ont mené à l'élaboration de certaines politiques à l'égard de la population. Ces changements dans les normes sociales ont inévitablement eu une influence importante sur la portée et la dimension de la responsabilité publique.

Il est inutile de nier le fait que ce processus de croissance urbaine constitue l'influence centrale des situations que nous rencontrons. Nous ne devons cependant pas, malgré les soucis que cette situation occasionne, oublier le fait que nous devons également nous pencher sur les problèmes du gouvernement local dans les régions rurales. L'urbanisation est un processus qui touche toutes les municipalités et, bien que les problèmes les plus visibles soient de nature métropolitaine, la répercussion de ces problèmes atteint toutes les collectivités du Canada. Nous sommes pleinement conscients de ce fait et nous avons reconnu de façon particulière la nature globale des problèmes avec lesquels les gouvernements municipaux sont aux prises dans des déclarations précédentes telles que celle que nous avons faite devant les ministres des Affaires municipales réunis à Winnipeg au mois d'août 1970.

La portée de l'influence urbaine variera, naturellement, avec la dimension et la nature même de chaque municipalité, mais une trop grande accentuation de la distinction urbaine-rurale peut être trompeuse. Une grande partie des problèmes de croissance urbaine ont leur répercussion dans les villes mêmes, mais les problèmes créés par le processus d'urbanisation comme les mouvements de population et les changements dans la forme et la nature des demandes de la population, sont des problèmes qui touchent presque tout le Canada, les régions rurales comme les centres urbains. Bien que plusieurs des besoins matériels de notre civilisation changeante soient le produit de la croissance urbaine, les influences qui ont produit des changements dans les concepts et les attitudes sociales et politiques ont aussi partie de l'ensemble des influences du processus d'urbanisation. Le rôle que le gouvernement local doit jouer dans ce processus gagne en importance à mesure que les collectivités grandissent et que leurs problèmes deviennent plus complexes.

Les changements rapides qui se sont produits dans la répartition de notre population au cours des temps modernes et les répercussions de ces changements sur la nature de notre société et sur les demandes qu'on adresse aux gouvernements nous sont tous bien familiers. Les statistiques relatives à cette croissance sont devenues monotones à force de répétition, mais c'est un fait indiscutable qu'au rythme actuel de ce changement nous devenons rapidement, malgré nos vastes étendues de terres inoccupées, l'un des pays les plus urbanisés de l'univers.

Nous disposons d'une bonne mesure de documentation historique pour expliquer la croissance du processus d'industrialisation. Les problèmes que cette croissance a créés ne sont pas nouveaux dans le monde, mais il s'agit d'un produit relativement récent au Canada; on les a relevés tout d'abord au début du siècle; mais, dans leur forme et leur dimensions actuelles, ils sont le résultat direct de la croissance industrielle qui a accompagné la Deuxième guerre mondiale et la période de reconstruction qui y a fait suite. Dans la plupart des cas, les problèmes sur lesquels nous devons nous pencher sont les fruits de cette industrialisation et la transformation conséquente de notre pays d'une société à prédominance rurale à une nation à prédominance urbaine. Mais ce n'est pas la transformation en elle-même qui est importante. C'est plutôt à l'étude de la portée de ces résultats sur nos responsabilités gouvernementales que nous devons consacrer notre intérêt.

Le but de cette première session est d'étudier d'une façon particulière cet état de choses. Quels sont les problèmes et les défis que rencontrent les gouvernements dans cette société qui évolue si rapidement et où l'on semble de plus en plus porté à faire retomber sur l'Etat la responsabilité du bien-être?

Il y aura toujours sous n'importe quel système de gouvernement un partage de l'autorité par fonctions, selon lequel la responsabilité des décisions appartient à des personnes ou à des groupes clairement désignés, mais il y a des domaines où une définition précise de l'autorité est impossible et où la collaboration entre les divers paliers de gouvernement est la seule façon logique de procéder. Que cette collaboration ait toujours ou non existé dans le passé, il s'en trouve très peu parmi nous aujourd'hui qui ne reconnaîtraient pas le fait qu'il y a plusieurs domaines d'intérêt étroitement reliés qui nous concernent tous.

Nous ne recherchons pas l'autorité à la seule fin de l'exercer. Ce que nous voulons, c'est une rationalisation des processus de décision entre les divers paliers de gouvernement vue de régler d'une façon rationnelle les conflits qui existent actuellement entre ces divers paliers.

Une bonne administration gouvernementale n'est pas la prérogative exclusive du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. C'est un devoir que nous tous qui exerçons notre activité dans le domaine public devons partager, quel que soit le palier de notre activité. Nous estimons que le seul fait de notre rencontre ici aujourd'hui est une reconnaissance de ce devoir et du rôle insuffisant qu'on a accordé dans le passé au gouvernement local.

Le monde que nous connaissons aujourd'hui, et il s'agit dans la plupart des cas du monde d'après-guerre à compter de 1945, est devenu progressivement si complexe, tout d'abord dans sa capacité technique et plus récemment dans ses attitudes sociales et économiques, qu'il devient un maître de plus en plus exigeant et difficile pour un système de gouvernement qui a été conçu pour une époque plus simple et moins changeante.

L'objectif que nous nous fixons aujourd'hui est donc d'exposer clairement la portée générale des problèmes et des défis que nous rencontrons dans l'ajustement auquel il faut procéder dans notre société changeante et d'établir de quelle façon les gouvernements pourront le mieux s'adapter à ces problèmes et à ces défis grâce à une collaboration véritable et efficace.

Nous comprenons les réalités de la constitution et nous n'avons pas l'intention d'engager ici un débat au sujet des questions constitutionnelles. Nous cherchons seulement une entente au sujet des rapports qui doivent exister entre les divers paliers de gouvernement dans le domaine complexe de la politique sociale et économique. Nous reconnaissons que c'est là une tâche difficile et que, dans ces matières, il est rare que l'on puisse en arriver à une entente complète. Il faut, cependant, rechercher cette entente si on veut l'atteindre.

Le Canada est régi par un système fédéral de gouvernement et à l'habitude de le considérer comme un système à deux paliers, ce qu'il est véritablement d'après notre constitution. Mais, en réalité, ce n'est pas là une conception exacte de la situation. Si on considère le rôle global du gouvernement à l'égard des exigences de la vie moderne, il faut admettre que les municipalités constituent un troisième palier, dont l'importance doit être mieux reconnue qu'elle ne l'a été dans le passé, si on veut que les institutions municipales s'acquittent d'une manière efficace des fonctions qu'elles sont les plus aptes à remplir.

Le secteur municipal salue avec plaisir cette nouvelle ère d'association avec nos collègues des autres paliers de gouvernement du pays. Il faut considérer la présente rencontre comme un jalon d'importance capitale dans la voie de la collaboration entre les divers secteurs de gouvernement du pays et comme l'aube d'une nouvelle espérance du peuple canadien à l'égard de ses institutions. Si nous avons ici une tâche à accomplir, c'est bien de manifester notre désir de faire fonctionner un système de gouvernement rationnel et responsable à notre époque trop souvent imbu de cynisme.

La délégation municipale a soumis trois documents de base qui furent présentés au cours des séances. Le texte qui suit résume ces documents de base et les discussions en caucus tenues avant et durant la conférence.

PRESENTATION MUNICIPALE
A LA PREMIERE
CONFERENCE TRIPARTITE NATIONALE

TABLE DES MATIERES

Présentation municipale	- Session 1	page 1
	- Session 2	page 18
	- Session 3	page 24
Compte-rendu sommaire des délibérations	- Session 1	page 28
	- Session 2	page 35
	- Session 3	page 44
Communiqué		page 51
Liste des délégués (voir version anglaise au verso)		

CA Z4
- 72721

INTRODUCTION

Le 25 mai 1973
Ottawa

La Première conférence tripartite nationale, qui se tenait à Toronto les 20 et 21 novembre 1972, fut vraiment un événement de portée historique. Tous les niveaux de gouvernement du Canada y ont reconnu le besoin de collaborer et y ont affirmé leur volonté de ce faire.

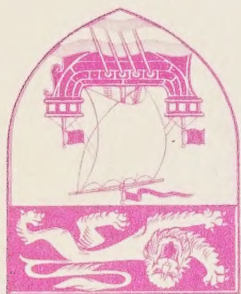
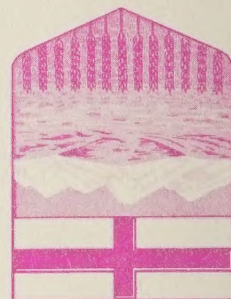
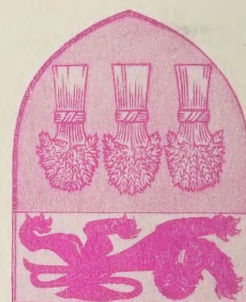
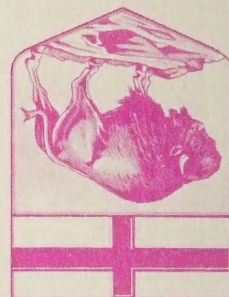
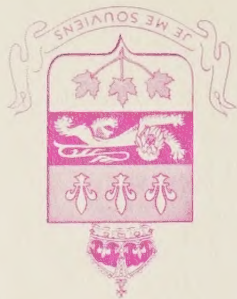
La décision unanime de se réunir à nouveau a justifié à elle seule tous les efforts consacrés aux préparatifs. Mais ce ne fut pas le seul résultat fructueux à découler de cette Première conférence tripartite

nationale. Chaque niveau de gouvernement a déjà beaucoup appris du fonctionnement des autres niveaux - connaissances qui profitent déjà au citoyen et contribuable canadien, suite à des modifications dans les politiques et programmes fédéraux et provinciaux.

La Conférence n'était pas ouverte au public, et, jusqu'à ce jour, aucun compte-rendu n'avait été publié. Je suis heureux que les trois

niveaux de gouvernement aient jugé bon de le faire aujourd'hui, permettant ainsi aux délégués au 36ième congrès annuel de la Fédération canadienne des maires et des municipalités de voir à quel point on a reconnu le rôle que joue le gouvernement local dans un contexte national.

D.C. Newman
Maire de Whitby
Co-président municipal



MUNICIPALITIES OF QUEBEC • UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
 SCOTIA MUNICIPALITIES • UNION DES COMTÉS DU QUÉBEC
 MANITOBA ASSOCIATION OF URBAN MUNICIPALITIES • UNION OF MANITOBA MUNICIPALITIES • UNION OF NOVA
 SCOTIA MUNICIPALITIES • UNION OF BRITISH COLUMBIA MUNICIPALITIES • ALBERTA URBAN MUNICIPALITIES ASSOCIATION
 YUKON TERRITORY • UNION OF DISTRICTS AND COUNTIES • NORTHWEST TERRITORIES ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES •
 MUNICIPALITIES ASSOCIATION • ONTARIO ASSOCIATION OF RURAL MUNICIPALITIES • NEWFOUNDLAND AND LABRADOR FEDERATION OF MUNICIPALITIES •
 NEW BRUNSWICK TOWNS ASSOCIATION • SIX CITIES OF NEW BRUNSWICK

LA PREMIERE CONFERENCE
 TRIPARTITE NATIONALE
 COMPTE-RENDU SOMMAIRE
 DES DELIBERATIONS
 et
 LA PRESENTATION MUNICIPALE
 LES 20 ET 21 NOVEMBRE 1972
 D.G. NEWMAN, MAIRE DE WHITBY
 CO-PRESIDENT MUNICIPAL

D.G. NEWMAN, MAIRE DE WHITBY
CO-PRESIDENT MUNICIPAL

LES 20 ET 21 NOVEMBRE 1972

LA PRESENTATION MUNICIPALE

12

LA PREMIERE CONFERENCE
TRIPARTITE NATIONALE
COMTE-RENDU SOMMAIRE
DES DELIBERATIONS

72721
Z4
181